

# **Die Haftung des Grundstückseigentümers für die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten**

Legitimationsdefizite im öffentlichen Recht  
insbesondere bei Unkenntnis des eine Sanierungsbedürftigkeit  
begründenden Grundstückszustandes beim Eigentumserwerb

**Bärbel Andres, LL.M**

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.  
© 2008 Bärbel Andres

Herstellung und Verlag: Books on Demand GmbH, Norderstedt

ISBN 9783837044324



# Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2007/2008 von der Fakultät III, Umwelt und Technik, der Leuphana Universität Lüneburg als Dissertation angenommen. Sie untersucht die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers, wie sie im Bundes-Bodenschutzgesetz statuiert und vom Bundesverfassungsgericht in seinem wegweisenden Beschluss vom 16.02.2000 begrenzt wurde, auf ihre Verfassungskonformität hin. Die Anregung, jene Thematik trotz der intensiven Beschäftigung mit ihr in Literatur und Rechtsprechung nochmals aufzugreifen und die entscheidenden gesetzlichen Stellschrauben hinsichtlich ihrer Legitimationskraft zu hinterfragen, entsprang meiner beruflichen Tätigkeit als Rechtsanwältin und den anregenden Diskussionen hierüber mit meinem geschätzten Kollegen, Herrn *Dr. Walter Dölker*.

Den erfolgreichen Abschluss meiner Promotion verdanke ich der Unterstützung mehrerer Personen, die ich namentlich hier nicht sämtlich aufführen kann.

Meinen besonderen Dank möchte ich meinem Doktorvater, Herrn *Prof. Dr. Thomas Schomerus*, für die Anregungen und die Hilfestellungen bei der Ausarbeitung der Dissertation sowie Herrn *Prof. Dr. Edmund Brandt* für die zügige Erstellung des Zweitvotums aussprechen. Ferner danke ich Herrn *Prof. Dr. Hagen Hof* und Herrn *Prof. Dr. Jürgen Simon* für die Ermöglichung eines noch vorweihnachtlichen Disputationstermines.

Die Mühsal des Korrekturlesens hat Frau *Hanna Pötter* auf sich genommen, der hierfür und für ihre Hinweise und Aufmunterungen mein aufrichtiger Dank gilt. Ebenso danke ich Herrn *Marcus Graf* für seine wertvolle Unterstützung.

Der größte Dank jedoch gebührt meiner Mutter und Frau *Dagmar Krech*, die mir stets Mut zugesprochen und an meinen Fähigkeiten niemals gezweifelt haben.

Weinheim, im Januar 2008

*Bärbel Andres*



# Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	1
I. Ausgangslage	1
II. Ziele der Arbeit	7
III. Herangehensweise und Gang der Darstellung	9
A. DIE BODENSCHUTZRECHTLICHE SANIERUNGSPFLICHT IM LICHT DES ART. 14 GG	12
I. Die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht	12
1. Terminologie und Rechtsgrundlagen	13
a) Terminologie	13
b) Rechtsgrundlagen	14
ii) Sanierungspflicht nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes	15
iii) Ausblick auf die künftige Bodensanierungspflicht	16
2. Gegenstände der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht	21
a) Schädliche Bodenveränderungen	21
i) Beeinträchtigung von Bodenfunktionen	23
ii) Erforderliche Gefahrenprognose	27
b) Altlasten	30
i) Altlasten als Rechtsbegriff	31
ii) „Echte“ und „unechte“ Altlasten	33
iii) Altlasten und schädliche Bodenveränderungen	34
c) Gewässerverunreinigungen	35
3. Inhalt und Umfang der Sanierungsmaßnahmen	36
a) Sanierungsziel	37
i) § 4 III BBodSchG	37
ii) § 1 BBodSchG	39
iii) Entwurf zum Umweltschadengesetz und Umwelthaftungsrichtlinie	45
iv) Entwurf der Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch	49
v) Fazit	49
b) Sanierungsmaßnahmen	50
i) Sanierungsmaßnahmen bei Schadstoffbelastung	51
ii) Maßnahmen bei sonstigen schädlichen Bodenveränderungen	55
iii) Weitere Sanierungspflichten	56
c) Auswahl der Sanierungsmaßnahmen	63
i) Bundes-Bodenschutzgesetz	64
ii) Umwelthaftungsrichtlinie und Umweltschadengesetzentwurf	68
iii) Tatsächliche Gegebenheiten	69
d) Kostenbelastung	70
4. Fazit	74

II. Die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG	75
1. Die Eigentumsordnung in historischem Zusammenhang	76
2. Wesen der Eigentumsgarantie	78
a) Institutsgarantie	78
b) Abwehrrecht	80
3. Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts	82
4. Staatliche Zugriffsbefugnis und Normprägung des Eigentumsgrundrechts	86
a) Ausgestaltung und Eingriff	88
i) Abgrenzung	89
ii) Umfang und Grenzen der Ausgestaltung	91
b) Enteignung	93
i) Die Definition des Bundesverfassungsgerichts	93
ii) Weiter Enteignungsbegriff	95
iii) Entschädigungspflicht	96
iv) Stellungnahme	97
5. Fazit	99
III. Die Bodensanierungspflicht im Rahmen des Art. 14 GG	101
1. Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts	102
2. Dekontaminationsmaßnahmen	104
a) Dekontaminationsmaßnahmen als Enteignung	104
b) Dekontaminationsmaßnahmen als Eingriff in den Kernbereich	110
3. Sicherungsmaßnahmen	113
4. Sonstige Sanierungsmaßnahmen	114
a) Sonstige schadstoffbezogene Sanierungsmaßnahmen	114
b) Nicht schadstoffbezogene Sanierungsmaßnahmen	116
5. Gewässerverunreinigungen	116
6. Fazit	117
<b>B. VERFASSUNGSKONFORMITÄT DER BODENSCHUTZRECHTLICHEN SANIERUNGSPFLICHT</b>	119
I. Dekontaminationsmaßnahmen als Enteignung	119
II. Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen als Eingriff in den Kernbereich des Art. 14 GG	120
III. Sonstige Sanierungsmaßnahmen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	120
1. Verfolgen eines legitimen Zweckes	121
a) Die Sanierungstätigkeit als Gefahrenabwehr	124
i) Polizei- und ordnungsrechtliche Gefahrenlage	124
ii) Spezifika der Bodensanierungstätigkeit	126
iii) Fazit	175
b) Die Bodensanierungstätigkeit als Reparation eines ökologischen Schadens	177
i) Bodenschutz als öffentliche Aufgabe	179
ii) Kompetenzrechtliche Bedenken	181
iii) Schädliche Bodenveränderungen als ökologischer Schaden	183

iv) Aussagen im Gesetz	187
v) Aussagen der Umwelthaftungsrichtlinie	212
vi) Aussagen des Entwurfs der Bodenschutzrahmenrichtlinie	213
vii) Fazit	215
2. Die Legitimation der Sanierungspflicht im Hinblick auf den Sanierungsadressaten	217
a) Verursacherprinzip	219
i) Allgemeines	219
ii) Rechtfertigung des Verursacherprinzips	223
iii) Schwachstellen des Verursacherprinzips	225
iv) Fazit	228
b) Das Geschädigtenprinzip	229
i) Das Geschädigtenprinzip in Bezug auf Umweltgüter	229
ii) Der (gutgläubige) Grundstückseigentümer als Geschädigter	229
iii) Ursprung und Intention des Geschädigtenprinzips	245
iv) Die Verwirklichung des Geschädigtenprinzips	246
v) Rechtfertigung des Geschädigtenprinzips	247
vi) Die Folgelasten der Bodensanierungspflicht als Ausprägung des Geschädigtenprinzips	249
c) Das Gemeinlastprinzip	250
i) Anwendungsbereiche	251
ii) Rechtfertigung des Gemeinlastprinzips	253
iii) Die Bodensanierungspflicht als Ausprägung des Gemeinlastprinzips	259
iv) Fazit	262
3. Die Legitimation der Bodensanierungspflicht als Gefahrenabwehrmaßnahme	263
a) Ursprünge und Entwicklung der Polizeipflicht	264
b) Heutige Funktion des Polizei- und Ordnungsrechts	266
c) Die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers	269
d) Verantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers für die Entstehung von Bodenschäden	275
i) Gesetzgeberische Motivation	276
ii) Zurechnungsgrund	278
iii) Die Gefahrenlage	284
iv) Inhalt der Zustandsverantwortlichkeit	287
e) Fazit	288
4. Verhältnismäßigkeit	289
a) Geeignetheit	291
b) Erforderlichkeit	293
c) Angemessenheit	296
i) Verfassungsrechtliche Vorgaben	296
ii) Bedeutung der Rechtsposition für den Eigentümer	299
iii) Der Schutz bestehender Eigentumspositionen	301
iv) Soziale Bedeutung des Bodens	302
v) Situationsgebundenheit des Eigentums	304
d) Fazit	306

C. VERFASSUNGSKONFORME AUSGESTALTUNG DER BODENSANIERUNGSPFLICHT	308
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	309
1. Die Bodensanierungspflicht vor dem Gleichheitsgrundsatz	310
2. Die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung	311
II. Zivilrechtliche Regressmöglichkeiten	315
1. Privates und öffentliches Recht	315
2. Ausblendung der staatlichen Ebene	319
3. Zivilrechtliche Anspruchsgrundlagen	320
III. Ausgleichsregelungen im Bundes-Bodenschutzgesetz	321
1. Staatlicher Belastungsausgleich, § 10 II BBodSchG	322
2. Ausgleich der Sanierungslast zwischen Pflichtigen, § 24 II BBodSchG	322
a) Auswirkungen auf die behördliche Sanierungspraxis	323
b) Materielle Ausgestaltung	324
c) Schwierigkeiten bei der Geltendmachung der Ansprüche	326
d) Rechtssystematische Zuordnung der Ausgleichsregelung	328
e) Fazit	330
IV. Handlungsoptionen der Behörde	331
1. Zugriff auf andere Bodensanierungspflichtige	332
a) Bestimmung und Heranziehung des Verursachers	333
b) Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen	340
c) Exkurs: Die Bedeutung der Legalisierungswirkung für die Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit	346
2. Störerauswahl	349
a) Vorgaben des Bundes-Bodenschutzgesetzes zur Störerauswahl	350
b) Gerichtliche Entscheidungen	352
c) Behördenpraxis	353
d) Exkurs: Literaturmeinung	354
e) Europarechtliche Beeinflussung der Auswahlentscheidung	356
3. Haftungsbegrenzung	357
a) Vorgaben des Bundes-Bodenschutzgesetzes	357
b) Rechtsprechung	358
i) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	360
ii) Entscheidungsanalyse und Kritik	362
iii) Fazit	380
c) Behördenpraxis	380
d) Handlungsbedarf	380
D. VERGLEICH MIT ANDEREN UMWELTGESETZEN	390
I. Mittelbarer Bodenschutz in Fachgesetzen	392
1. Sanierungspflichten in bodenschützenden Fachgesetzen	392
a) Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	393
i) Aufbringen bestimmter Abfälle zur Verwertung	393



ii) Abfallbeseitigungsanlagen	394
iii) Landesabfallgesetze	399
b) Naturschutzrecht	399
i) Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft	400
ii) Spezifischer Gebietsschutz	403
c) Wasserrecht	404
d) Immissionsschutzrecht	405
e) Bergrecht	408
f) Baurecht	412
g) Fazit	412
2. Verantwortlichkeiten hinsichtlich bodenrelevanten Verhaltens	413
a) Abfallrecht	413
i) Aufbringen bestimmter Abfälle zur Verwertung	413
ii) Kreislaufwirtschafts-/Abfallrecht	414
b) Agrarrecht	418
c) Wasserrecht	419
d) Immissionsschutzrecht	422
e) Waldgesetze	423
f) Fazit	425
II. Eigentümerstellung in Umweltschutzgesetzen	426
1. Ökologiepflichtigkeit des Eigentums	427
2. Umweltbezogene Pflichten des Eigentümers	428
a) Immissionsschutzrecht	429
b) Wasserrecht	430
c) Naturschutzrecht	433
d) Waldrechtliche Bewirtschaftungspflicht	433
III. Fazit	435
E. ALTERNATIVE FINANZIERUNGSMODELLE	437
I. Die Bodenschutzkonzeption von 1985	438
II. Professorenentwurf für ein Umweltgesetzbuch	438
III. Finanzierungsmodelle	439
IV. Versicherungslösung des Umweltschadengesetzentwurfes	441
V. Finanzielle Belastung umweltrelevanten Verhaltens	444
VI. Fazit	445
F. THESEN	447
Literaturverzeichnis	451



# Einleitung

## I. Ausgangslage

Der Boden ist eines der kostbarsten und zugleich sensibelsten Güter der Menschheit. Er erfüllt nicht nur anthropogene Nutzungsfunktionen, sondern auch lebenswichtige ökologische Funktionen.

Böden<sup>1</sup> dienen z. B. als Nährgrund für Pflanzen und als Nist- und Brutstätten für Tiere<sup>2</sup>. Im Wasserhaushalt einer Landschaft spielt der Boden aufgrund seiner Wasserspeicherkapazität eine entscheidende Rolle als Regulator. Besonderes Augenmerk verdienen daneben seine Eigenschaft als Filterungsmedium, seine Pufferkapazität und seine Fähigkeit zur Umwandlung von Stoffen durch primär mikrobielle Zersetzung. Alle diese Eigenschaften und Fähigkeiten sind unverzichtbare Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des Naturhaushalts.

Nicht außer Acht zu lassen ist zudem seine Bedeutung als Klimafaktor.<sup>3</sup>

Neben den lebenswichtigen ökologischen Funktionen erfüllt der Boden speziell auch den Menschen und dessen Bedürfnisse bezogene Funktionen. So ist die Möglichkeit, sauberes Grundwasser als Trink- und Nutzwasser zu gewinnen, vor allem den Filter-, Puffer- und Transformatorsystemen intakter Böden zu verdanken. Des Weiteren bildet der Boden die Produktionsgrundlage für Nahrungs- und Futtermittel sowie für den Rohstoff „Holz“. Darüber hinaus dient er als Baugrund für Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen und ermöglicht bestimmte Formen der Freizeitgestaltung.

Gerade so als wolle er seiner vorstehend skizzierten Bedeutsamkeit Nachdruck verleihen, reagiert der Boden als komplexes, offenes System auf störende äußere

---

<sup>1</sup> In Anbetracht der unterschiedlichen Ausstattung des Umweltmediums Boden je nach Standort ist es zutreffender von „Böden“ statt von „Boden“ zu sprechen, um diese Pluralität auch im Sprachgebrauch wiederzugeben. Näher zum Sprachgebrauch *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (11 f.). Im Fortgang der Studie wird der Differenzierung zwischen Singular und Plural kein inhaltlicher Bedeutungsunterschied beigelegt.

<sup>2</sup> Im Boden leben hierzulande neben Mikroorganismen unter anderem Asseln, Käfer, Schnecken, Spinnen und Würmer (sog. Mesofauna) sowie Maulwürfe, Erdhörnchen, Ziesel und Kaninchen (sog. Makrofauna). Diese Lebewelt ist nicht Bestandteil der Böden, sondern nutzt sie lediglich als Lebensraum. Vgl. dazu *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (15).

<sup>3</sup> Zur Bedeutung des Bodens für Mensch und Umwelt *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (21 f.).

Einflüsse sehr empfindsam.<sup>4</sup> Diese Tatsache ist in der Vergangenheit jedoch kaum beachtet worden mit der Folge, dass der gegenwärtige Zustand der Böden in der Bundesrepublik Deutschland – und darüber hinaus auch global gesehen – überwiegend als unbefriedigend bis schlecht zu beurteilen ist.<sup>5</sup>

Die in den vergangenen Jahrzehnten ausgeübte Bodennutzung zeichnet sich durch ein hohes Maß an Unbedachtheit und Sorglosigkeit aus: Lange Zeit wurde weder auf eine geordnete Abfallbeseitigung noch auf eine konsequente Überwachung der Abfallentsorgung überhaupt Wert gelegt. Direkte Schadstoffeinträge in den Boden aus Punktquellen z. B. durch Leckagen, Störfälle oder eine mangelhafte Schadstoffaufbewahrung, insbesondere in korrodierenden Fässern, waren nichts Ungewöhnliches. Aber auch der großflächige und großzügige Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft sowie der industrielle Schadstoffausstoß leisteten ihren Beitrag zur schleichenden Degenerierung der Böden. Die stetig zunehmende Versiegelungstätigkeit tat ein Übriges.<sup>6</sup>

Das Vermächtnis dieses sorglosen und unbedachten Umganges mit dem Umweltgut Boden ist eine immense Zahl sanierungsbedürftiger Flächen mit nicht abschätzbaren Kostenbelastungen für die Gegenwart und die Zukunft. Verlässliche Zahlen sind aus verschiedenen Gründen heute noch nicht generierbar.<sup>7</sup> Das gilt sowohl für das quantitative und das qualitative Ausmaß der schädlichen Bodenveränderungen als auch für den erforderlichen Sanierungsaufwand. Eines jedoch wurde recht schnell erkannt: Aus öffentlichen Haushalten kann die anstehende Sanierungstätigkeit nicht finanziert werden.

Zusätzlich verschärft wird die Problematik aus folgenden Gründen: Entgegen der lange Zeit vorherrschenden Annahme ist die Selbstreinigungskraft und die Neubildungsrate des Bodens relativ gering. Richtigerweise ist der Boden daher nicht als regenerative Ressource, sondern als unvermehrbares Umweltgut einzustufen und

---

<sup>4</sup> Zu den Implikationen menschlicher Eingriffe und dem dadurch bedingten Auftreten bestimmter Syndrome ausführlich *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, Einf. A Rdnr. 2 ff.

<sup>5</sup> Zur Endlichkeit der Bodenressource und zur fehlenden Einsicht in deren Schutzbedürftigkeit *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (23 f.).

<sup>6</sup> Gegenüber den anthropogenen Einflüssen sind die durch natürliche, nicht anthropogen verursachte Wind- und Wassererosion hervorgerufenen schädlichen Bodenveränderungen als marginal anzusehen.

<sup>7</sup> Zur quantitativen und qualitativen Dimension der Altlastenproblematik und den zu ihrer Bewältigung aufzubringenden Geldmitteln unten A. I. 3.

entsprechend schonend und mit Vorsorge zu behandeln.<sup>8</sup> Eine Neuversiegelung noch intakter Böden sollte daher prinzipiell vermieden oder zumindest auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Da der Bedarf an Siedlungs-, Verkehrs- und Freizeitflächen jedoch nicht abnimmt, rückt als Alternative zur Neuversiegelung intakter Böden die Entsiegelung brachliegender Flächen und die Restitution<sup>9</sup>, d. h. die Wiederherstellung und Wiedernutzbarmachung in der Vergangenheit geschädigter Böden, in den Vordergrund. Es ist daher damit zu rechnen, dass zukünftig bislang unsaniert gebliebene Flächen trotz des hohen Sanierungsaufwandes wieder einer Bodennutzung zugeführt werden.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund den gegenwärtigen Umgang mit dem Umweltgut Boden, so muss bezweifelt werden, ob seiner Sensibilität und seiner begrenzten Regenerationsfähigkeit hinreichend Rechnung getragen wird. Denn nach wie vor generieren bodenverdichtende Tätigkeiten, die Neuversiegelung bislang nahezu unversehrter Böden sowie der Einsatz und der Ausstoß von Schadstoffen Bodenveränderungen, die – früher oder später – als schädlich einzustufen sind. Die Problematik der Bodensanierung und ihre Bewältigung, insbesondere mit Blick auf die hohe Kostenbelastung, haben daher seit dem Entdecken der Bodenkontaminationen<sup>10</sup> nichts an Aktualität verloren und werden es in absehbarer Zeit auch nicht tun.

Der Gesetzgeber hat auf die zunehmende Gefährdung des Bodens reagiert und sich des Bodenschutzes inzwischen in einem eigenen Gesetz, dem Bundes-Bodenschutzgesetz<sup>11</sup> (BBodSchG), angenommen. Ein Großteil seiner Regelungen ist speziell der Bewältigung der Altlasten<sup>12</sup> gewidmet. Darüber hinaus werden jedoch

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu ausführlich *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, Einf. A Rdnr. 2.

<sup>9</sup> Restitution (lat.) = Wiedergutmachung erlittener Nachteile durch Wiederherstellung des ursprünglichen oder eines gleichwertigen Zustandes.

<sup>10</sup> Unter Bodenkontamination versteht man eine Ablagerung von Stoffen, „die nicht an Ort und Stelle im Boden entstanden sind und sich nicht durch natürliche Bodenbildungsprozesse oder durch natürliche Einträge dort angereichert haben“. So *Römpf*, Lexikon Umwelt, Stichwort „Bodenkontamination“, S. 130.

<sup>11</sup> Gesetz zum Schutz des Bodens v. 17.03.1998, BGBl. I S. 502, zul. geänd. d. Art. 3 G. v. 09.02.2004, BGBl. I S. 3214. Art. 1 des Gesetzes enthält als zentrales Regelungswerk das Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG); durch Art. 2 wird das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz geändert; Art. 3 ändert das Bundes-Immissionsschutzgesetz und Art. 4 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.

<sup>12</sup> Als Altlasten werden gemäß § 2 V BBodSchG Ablagerungen und Altstandorte bezeichnet. Auf die Definition wird unter A. I. 2. lit. b) näher eingegangen.

alle schädlichen Bodenveränderungen einer bestimmten Qualität als sanierungsbedürftig angesehen.<sup>13</sup> Bei der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht handelt es sich um die sektorspezifische Verwirklichung der öffentlich-rechtlich ausgestalteten Umwelthaftung, die die Regulierung von Umweltschäden als Gemeinwohlschäden zum Gegenstand hat. Die öffentlich-rechtliche Umwelthaftung zielt nicht auf die Regulierung von Personenschäden, Schäden am Privateigentum oder wirtschaftlichen Verlusten. Die diesen Zielen dienenden zivilrechtlichen Ansprüche bleiben von der öffentlich-rechtlichen Haftung<sup>14</sup> – unbeschadet etwaiger Harmonisierungserfordernisse – unberührt.

Das im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Umwelthaftung generell in Betracht kommende Pflichtenprogramm des Adressaten reicht von der bloßen Duldung behördlicher Maßnahmen über Geldersatzleistungen bis hin zur Eigenvornahme oder Fremdvornahme der angeordneten Maßnahmen auf eigene Kosten. Der Bundes-Bodenschutzgesetzgeber hat sich für Letzteres und damit die weitestgehende Pflichtenstellung entschieden. Sanierungsmaßnahmen im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes sind in erster Linie Maßnahmen zur Beseitigung oder Verminderung der Schadstoffe im Boden (Dekontaminationsmaßnahmen) oder Maßnahmen, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern oder vermindern (Sicherungsmaßnahmen). Verlangt wird von dem Sanierungsverpflichteten somit ein aktives Tun bzw. eine Beauftragung fachlich kompetenter Dritter mit diesem Tun auf eigene Kosten. Nur in Ausnahmefällen sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen ausreichend.<sup>15</sup>

In Anbetracht des abzusehenden hohen Sanierungsaufwandes und der Dringlichkeit der Bodensanierung einerseits sowie der prekären Finanzlage der öffentlichen Haushalte andererseits hat der Gesetzgeber des Bundes-Bodenschutzgesetzes einen Ausweg darin gesehen, den Kreis der Sanierungspflichtigen sehr weit zu ziehen.<sup>16</sup> Damit schien das Finanzierungsproblem zufriedenstellend und elegant gelöst. Allerdings blieb der vom Gesetzgeber gewählte Weg nicht ohne Kritik. Dies gilt in erster Linie für die Inanspruchnahme des aktuellen Grundstückseigentümers, der das zu

---

<sup>13</sup> Neben schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten sind durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren, § 4 III BBodSchG. Zu den Gegenständen der Sanierungspflicht unten A. I. 2.

<sup>14</sup> Der Haftungsbegriff wird im Verlauf dieser Studie synonym mit dem Begriff „Verantwortlichkeit“ verwendet und ist nicht im zivilrechtlichen Sinne als Einstehenmüssen für Schadensfolgen zu verstehen.

<sup>15</sup> Ausführlich zum Inhalt und Umfang der Sanierungspflicht unter A. I. 3.

<sup>16</sup> Vgl. *Versteyl*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 147 ff. (154), der die Frage „Wer muss bezahlen?“ als die zentrale Frage der Bodensanierungspraxis ansieht.

sanierende Grundstück ohne Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis von den eine Sanierungsbedürftigkeit begründenden Umständen – und damit gutgläubig<sup>17</sup> – käuflich erworben hatte. Obwohl er selbst keinerlei Verursachungsbeitrag zum Entstehen der nunmehr sanierungsbedürftigen Bodenveränderung(en) geleistet hat und er zudem unter Umständen nicht einmal einen eigenen Individualschaden geltend machen kann, wird er im Allgemeinwohlinteresse nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Sanierung verpflichtet, und zwar von Gesetzes wegen ohne feste Haftungsbegrenzung in tatsächlicher oder finanzieller Hinsicht.

Hinzu kommt, dass mangels gesetzlicher Festlegung einer Rangfolge der Inanspruchnahme der potentiell zur Verfügung stehenden Sanierungspflichtigen der leicht ermittelbare Grundstückseigentümer in der Regel erster Ansprechpartner der Behörden ist, wenn Sanierungsverfügungen ergehen sollen. Der ebenfalls potentiell sanierungspflichtige Verursacher der Bodenkontamination ist aufgrund des zwischenzeitlich verstrichenen Zeitraumes meist nicht mehr existent oder nicht bzw. nur unter erheblichem Nachforschungsaufwand ausfindig zu machen. Nicht selten scheidet die Inanspruchnahme des Verursachers zudem an fehlenden Möglichkeiten, seinen Verursachungsbeitrag hinreichend nachzuweisen.

Irgendeine Möglichkeit, sich der Sanierungspflicht zu entziehen, hat der Grundstückseigentümer indes nicht. Ebenso ist es ihm verwehrt, den Boden in dem sanierungsbedürftigen Zustand zu belassen. Als Ausgleich für diese missliche Situation räumt ihm das Bundes-Bodenschutzgesetz einen Rückgriffs- oder Freistellungsanspruch gegenüber dem Verursacher der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ein, der aus vorstehend genannten Gründen jedoch kaum zu realisieren ist.

Der gutgläubige Grundstückseigentümer, den – wie die anderen Sanierungspflichtigen – von Gesetzes wegen eine unbeschränkte Sanierungspflicht trifft, steht im Fokus der vorliegenden Untersuchung. Bei ihm, der die schädlichen Bodenveränderungen weder selbst verursacht hat noch beim Erwerb des Grundstückes Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis von ihnen hatte, ruft eine solche unbeschränkte Pflicht zur Bodensanierung zunächst ungläubiges Entsetzen und ein tiefes Unbilligkeitsempfinden<sup>18</sup> hervor. In den meisten Fällen folgen Jahre voller Existenzängste, an deren Ende sich oftmals bittere Resignation breit macht.

---

<sup>17</sup> Der Begriff der Gutgläubigkeit bezieht sich nachfolgend auf die Sanierungsbedürftigkeit des Grundstückes und den sie begründenden Grundstückszustand im Erwerbszeitpunkt. Er ist strikt zu unterscheiden von dem im Zivilrecht verwendeten Begriff der Gutgläubigkeit, der die Stellung des Veräußerers als Eigentümer aufgrund einer entsprechenden Grundbucheintragung erfasst.

<sup>18</sup> Beispielhaft für die in der Literatur vorgebrachten Billigkeitsbedenken hinsichtlich der Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers sei hier statt vieler *Baur*,

Als Rechtfertigung der Heranziehung des Grundstückseigentümers zur Boden-sanierung und die damit einhergehende Lastentragungspflicht<sup>19</sup> wird ausschließlich auf die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers für sein Eigentum verwiesen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zur Zustands-störerhaftung vom 16.02.2000<sup>20</sup> dem Unbilligkeitsempfinden, das eine unbeschränkte Haftung hervorruft, insoweit abzuhelpfen versucht, als es die Haftung grundsätzlich auf den Verkehrswert des Grundstückes nach der Sanierung beschränkt hat. Diese Entscheidung hat ihrerseits vielfach Kritik erfahren, und es wird im Verlauf dieser Arbeit zu klären sein, ob sie die Versäumnisse des Gesetzgebers ausreichend behoben hat und die gebotene Rechtssicherheit herzustellen vermochte.

Veranlasst durch europäische Aktivitäten auf dem Gebiet der Sanierung von Umweltschäden und in Befolgung daraus resultierender Umsetzungspflichten hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) am 04.03.2005 einen Referentenentwurf für ein sektorenübergreifendes Gesetz über die öffentlich-rechtliche Umwelthaftung<sup>21</sup> vorgelegt, der zur Beratung im Bundestag im Herbst des Jahres 2006 aktualisiert worden ist. Dieser Entwurf dient der Umsetzung der europäischen Richtlinie 2004/35/EG über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.<sup>22</sup> Wegen der vorgezogenen Bundestagswahl im

---

JZ 1964, S. 354 ff. (356) zitiert, der im Zusammenhang mit einem Tankwagenunfall seine Kritik an der Inanspruchnahme des geschädigten Grundstückseigentümers in folgende Worte gekleidet hat: „Schon das Rechtsgefühl sträubt sich dagegen, den Eigentümer, dessen Grundstück die Ölwohle überschwemmt hat, nun auch noch für die Beseitigung der Beschörung in Anspruch zu nehmen.“

<sup>19</sup> „Lasten“ meint im Folgenden vorrangig die von Boden-sanierungsmaßnahmen, die aufgrund öffentlich-rechtlicher Ermächtigungen gegenüber Privaten angeordnet werden können, ausgehende Kostenbelastung. Des Weiteren werden sonstige Handlungspflichten und Duldungspflichten, die im Zusammenhang mit Boden-sanierungsmaßnahmen stehen, erfasst. Auf die Sanierungspflichten im Einzelnen wird unter A. I. 3. lit. b) näher eingegangen.

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss v. 16.02.2000 – 1 BvR 242/91 u. 315/99 –, BVerfGE 102, S. 1 ff. = NJW 2000, S. 2573 ff.

<sup>21</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, dessen Art. 1 als Kern das Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) zum Inhalt hat; verfügbar unter [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesetzentwurf\\_umweltschaeden.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesetzentwurf_umweltschaeden.pdf) (Stand: 08.09.2006).

<sup>22</sup> Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.04.2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie, ABL EU Nr. L 143, S. 56 ff. – im Folgenden: UHRL). Diese



September 2005 wurde das Gesetzgebungsverfahren für den Gesetzentwurf nicht mehr in der 15. Legislaturperiode auf den Weg gebracht.

Mit dem vorgelegten Gesetz soll ein Rahmen für die einheitliche Regelung aller von der Umwelthaftungsrichtlinie erfassten Umweltschäden geschaffen werden. Neben Schädigungen geschützter Arten und natürlicher Lebensräume sowie Schädigungen von Gewässern sind solche des Bodens Regelungsgegenstand. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nach der deutschen Umsetzungskonzeption diejenigen Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder, die die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden bereits näher bestimmen, dem Umweltschadensgesetz vorgehen sollen, es sei denn sie entsprächen in Anbetracht ihrer geringeren Anforderungen nicht den Bestimmungen dieses Gesetzes.<sup>23</sup> Eine Änderung des Bundes-Bodenschutzgesetzes ist wegen seines als weitergehend angesehenen Anwendungsbereiches und Regelungsinhalts nicht vorgesehen.<sup>24</sup> Darauf und auf die Auswirkungen der allgemeinen öffentlich-rechtlichen Umwelthaftung wird im Verlauf dieser Studie ebenfalls einzugehen sein.

## **II. Ziele der Arbeit**

Die vorliegende Arbeit bemüht sich um die Klärung der Verfassungskonformität der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers, wie sie im Bundes-Bodenschutzgesetz statuiert ist und vom Bundesverfassungsgericht in seinem wegweisenden, aber kritikwürdigen Beschluss vom 16.02.2000<sup>25</sup> begrenzt wurde. Je nach dem hierzu gefundenen Ergebnis ergibt sich ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf dahingehend, die Bodensanierungspflicht generell und die des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers speziell strikt an den heranziehbaren Legitimationsgründen für eine Lastenauflegung auszurichten und das Bodenschutzrecht entsprechend umzugestalten.

---

Richtlinie ist am 30.04.2004 in Kraft getreten und bis zum 30.04.2007 in nationales Recht umzusetzen. Zur vollständigen Transformation in nationales Recht sind zusätzliche Regelungen des Landesrechts erforderlich, die nach der zum 01.09.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform (BGBl. I S. 2034) angesichts der veränderten Gesetzgebungszuständigkeiten noch an Bedeutung gewinnen werden.

<sup>23</sup> Weitergehende Anforderungen der Fachgesetze sollen gemäß § 3 II USchadGE unberührt bleiben.

<sup>24</sup> Art. 2 und Art. 3 des Gesetzentwurfes sehen lediglich Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes vor. Zum Verhältnis des Umweltschadensgesetzes zum Bundes-Bodenschutzgesetz näher in der Begründung des Referentenentwurfes, S. 4.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.02.2000 – 1 BvR 242/91 u. 315/99 – BVerfGE 102, S. 1 ff = NJW 2000, S. 2573 ff.

Dazu wird als erstes Oberziel der Frage nachgegangen, welche Voraussetzungen für einen staatlichen Zugriff auf das (Grund-)Eigentum von Verfassung wegen bestehen und daher vom Gesetzgeber zwingend zu beachten sind. Hierbei geht es primär darum, den bislang von polizeirechtlichen Wertungen geprägten Inhalt und die Begrenzungen der Zustandsverantwortlichkeit auszuloten und darzulegen. Anhand dessen kann dann die Verantwortlichkeit für die Sanierung von Umweltschäden überprüft werden.

In Verfolgung dieses ersten Oberzieles ist zuvor aufzuzeigen, welche Eigentumspositionen konkret in welcher Intensität von der Bodensanierungspflicht tangiert werden. Dadurch wird eine Zuordnung der Sanierungspflicht in die rechtsdogmatische Struktur des Art. 14 GG ermöglicht. Dies wiederum ist Voraussetzung für die Heranziehung der zutreffenden Legitimationsgründe, an denen die Bodensanierungspflicht als staatlicher Zugriff auf das Eigentum zu prüfen ist.

Das zweite Oberziel besteht in der Prüfung, ob und inwieweit die zur Rechtfertigung der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers angeführten Legitimationsgründe valide sind. Hierzu sind zunächst die Besonderheiten der Bodensanierung und der Situation des gutgläubigen Grundstückseigentümers herauszuarbeiten. Erst anhand dessen können die bisher zur Rechtfertigung herangezogenen Gründe einer kritischen Würdigung, die den Spezifika des betrachteten Lebenssachverhalts gerecht wird, unterzogen werden.

Soweit sich diese Gründe als nicht tragfähig erweisen, ist als drittes Oberziel nach weiteren Gründen zu suchen, die eine Inanspruchnahme des gutgläubigen Grundstückseigentümers zum Zwecke der Bodensanierung legitimieren können. Können solche nicht gefunden werden, ist anderweitigen Möglichkeiten einer Herstellung der Verfassungskonformität (z. B. durch nachrangige Inanspruchnahme des Eigentümers, Regressansprüche, Haftungsbegrenzung) nachzugehen. Hierbei ist die vorerwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Haftung des Grundstückseigentümers nicht zuletzt aufgrund ihrer Bindungswirkung gemäß § 31 BVerfGG für die (verfassungskonforme) Handhabung der Bodensanierungspflicht von hervorgehobener Bedeutung. Jenes Judikat bedarf daher einer eingehenden Überprüfung.

In diesem Kontext ist die als viertes Oberziel verfolgte Frage einer gerechten Lastenverteilung im Staatsgefüge von zentraler Bedeutung. Zur Beantwortung dieser Frage vermag ein Vergleich der Problembewältigung in anderen sektorenübergreifenden und sektorspezifischen nationalen umweltbezogenen Gesetzen de lege lata und de lege ferenda interessante Argumente zu liefern. Ebenso lassen sich aus europäischen Lösungsansätzen, die die Sanierung von Umweltschäden zum Gegenstand haben, wertvolle Einblicke gewinnen.

### **III. Herangehensweise und Gang der Darstellung**

Die Studie verfolgt bedingt durch die Themenwahl einen überwiegend rechtswissenschaftlichen Ansatz. Ökonomische, rechtspolitische und naturwissenschaftlich-technologische Aspekte werden nur soweit behandelt, wie sie für die rechtliche Erörterung von Relevanz sind. Zugleich erfordert ein umfassendes Verständnis der Bodenschutzproblematik ein gewisses Maß an interdisziplinären Brückenschlägen. Nur durch sie wird eine problemadäquate Erarbeitung rechtlicher Lenkungsstrategien und Rechtsinstrumente, wie eben die Bodensanierungspflicht, ermöglicht.

In wissenschaftstheoretischer Hinsicht wird mit der Berücksichtigung von Forschungsergebnissen und -erkenntnissen angrenzender Fachdisziplinen dem Integrationsmodell<sup>26</sup> gefolgt. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Synthese von Erkenntnissen in einer der interaktiv kommunizierenden Einzelwissenschaften selbst vollzieht. Im vorliegenden Fall sind das die Rechtswissenschaften als sogenannte Leitwissenschaft. Der Schwerpunkt der Methodenwahl und -anwendung verbleibt daher trotz interdisziplinärer Ansätze bei den hergebrachten Vorgehensweisen der Rechtswissenschaften.

Da die vernetzten Wirkungszusammenhänge zwischen der anthropogenen und der natürlichen Umwelt sowie die Verantwortlichkeit für die ökologischen Folgen anthropogener Einwirkungen auf die natürliche Umwelt bzw. den Boden in Betracht genommen werden, ist aus modelltheoretischer Sicht einem fächerübergreifenden öko-sozialen Modell zu folgen. Die bei Anwendung eines solchen Modells zu erzielende verbesserte Orientierung über die Gesamtproblematik dient der Steigerung umweltpolitischer Effizienz von Normen und Handlungsanleitungen. Zugleich fördert es die Herstellung von Lasttragungsgerechtigkeit innerhalb des Gemeinwesens.

In rechtswissenschaftlicher Hinsicht beschränkt sich die Untersuchung wegen der Komplexität des Rechtsstoffs auf die für die gewählte Themenstellung zentralen Aspekte. Sie ist daher (im Wesentlichen) auf die öffentlich-rechtlich geregelte Verantwortlichkeit für schädliche Bodenveränderungen und Umweltschäden allgemein begrenzt. Privatrechtliche Haftungsfragen bleiben ausgeklammert oder werden nur peripher zur Analyse und Erläuterung des öffentlichen Haftungsrechts einbezogen.

Eine weitere Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes besteht in der Betrachtung nur des bundesrechtlichen Rechtssystems und seiner Harmonisierung.

---

<sup>26</sup> Siehe zu den Modellen fachbezogener und interdisziplinärer Forschung *Weigmann*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), *Wissen für die Umwelt*, S. 9 ff.

Denn die Herstellung innerstaatlicher Lastentragungsgerechtigkeit ist eine genuine Aufgabe des Bundesgesetzgebers.

Die Darstellung nimmt den folgenden Gang:

Im ersten Kapitel (A) wird die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht im Lichte des Art. 14 GG betrachtet. Nachdem unter (I.) die Bodensanierungspflicht des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers dargestellt worden ist, wird unter (II.) die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie des Art. 14 GG näher erläutert. Auf diesen Ausführungen aufbauend wird unter (III.) die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht in die rechtsdogmatische Struktur des Art. 14 GG eingeordnet.

Ausgehend davon wird im zweiten Kapitel (B.) die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers auf ihre Legitimation hin überprüft, wobei nach den einzelnen Sanierungsmaßnahmen zu differenzieren ist. Den Prüfungsschwerpunkt bildet die Frage, ob der angeblich legitimitätsstiftende Gefahrenabwehrgedanke für die Bodensanierungspflicht unter Berücksichtigung der sie kennzeichnenden Besonderheiten tatsächlich fruchtbar gemacht werden kann oder aber andere Aspekte die Bodensanierungstätigkeit dominieren, die eigens auf ihre legitimierende Wirkung zu untersuchen sind (III.).

Im Anschluss daran werden im dritten Kapitel (C.) gesetzgeberische Vorkehrungen (z. B. Ermessensspielräume, Regressansprüche) zur Herstellung der Verfassungskonformität der Bodensanierungspflicht auf ihre Wirksamkeit hin überprüft. Im Vordergrund steht dabei, inwieweit der Judikative und der Exekutive die Möglichkeit bleibt, die bodenschutzrechtlichen Sanierungsvorschriften verfassungskonform zu interpretieren und welche Aspekte in der Vollzugspraxis handlungsleitend sind. In diesem Kontext wird vor allem der Darstellung und kritischen Würdigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000<sup>27</sup> der seiner Bedeutung für die Bodensanierungspraxis gebührende Raum gegeben (IV.).

Der im vierten Kapitel (D.) angestellte Vergleich mit weiteren Umweltfachgesetzen soll einen Eindruck dessen vermitteln, wie bisher im Umweltrecht Verantwortlichkeiten und aus ihnen folgende Pflichten im Hinblick auf den Erhalt einer intakten Umwelt und die Reparation von Umweltschäden verteilt werden. Daran anknüpfend können eventuelle Wertungswidersprüche zwischen der bundesbodenschutzgesetzlichen Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers und dem sonstigen Umweltrecht aufgezeigt werden.

Das abschließende Kapitel (E.) widmet sich zur Abrundung des Untersuchungsganges alternativen Finanzierungsmodellen, die bei einer verfassungskonformen Ausgestaltung der Bodensanierungstätigkeit notwendig werden.

---

<sup>27</sup> Siehe Fn. 25.

Die auf eine Reparation von Umweltschäden zielenden Aktivitäten auf europäischer Ebene und entsprechende nationale Umsetzungsansätze werden angesichts ihrer Studienrelevanz passim im Kontext der jeweils einschlägigen Gliederungspunkte behandelt.

## **A. Die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht im Lichte des Art. 14 GG**

Bevor die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden kann, sind vorab die Bodensanierungspflicht (I.) und das Eigentumsgrundrecht (II.) in dem für die zu erörternde Problematik erforderlichen Umfang darzustellen. Dadurch wird auch dem mit der Bodensanierung nicht vertrauten Leser die für das Verständnis der Thematik notwendige Sachkenntnis vermittelt.

Daran anschließend kann die Bodensanierungspflicht in die eigentumsrechtliche Dogmatik eingeordnet werden (III.).

### **I. Die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht**

Um die Sanierungsverantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers und die damit verbundenen Lasten umfassend würdigen zu können, ist eine weiter ausgreifende Darstellung angezeigt. Nur durch sie wird gewährleistet, dass alle für die Prüfung der Verfassungskonformität relevanten Gesichtspunkte erörtert werden.

Nicht eingegangen wird jedoch auf Aspekte, die keinen nennenswerten Beitrag im Hinblick auf diese Zielsetzung leisten können, wie z. B. Fragen betreffend die Gesamtrechtsnachfolge<sup>28</sup>, die Verjährung altlastenbezogener Sanierungsanordnungen<sup>29</sup> oder die Sanierungsverantwortlichkeit in der Insolvenz<sup>30</sup>.

Vorangestellt seien einige zum Verständnis der nachfolgenden Ausführungen notwendige Anmerkungen zur Terminologie und zu den Rechtsgrundlagen.

---

<sup>28</sup> Grundlegend dazu *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten; *Papier*, DVBl. 1996, S. 125 ff. und *v. Mutius/Nolte*, DÖV 2000, S. 1 ff.

<sup>29</sup> Siehe zu diesem Themenkreis *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144; *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 ff.; *Gärtner*, UPR 1997, S. 452 ff.; *Kothe*, VerwArch 1997, S. 456 ff. (486 f.) und *Martensen*, NVwZ 1997, S. 442.

<sup>30</sup> Zu insolvenzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Altlastenproblematik statt vieler *Eichhorn*, Altlasten im Konkurs; *Grünert*, Altlastenhaftung in der Insolvenz; *Wiester*, Altlastensanierung im Konkurs; *Franz*, NuR 2000, S. 496 ff.; *K. Schmidt*, ZIP 2000, S. 1913 ff.

# 1. Terminologie und Rechtsgrundlagen

## a) Terminologie

In Anlehnung an das begriffliche Verständnis innerhalb des öffentlich-rechtlichen Schrifttums wird im Rahmen dieser Darstellung unter „bodenschutzrechtlicher Sanierungspflicht“ die Verpflichtung zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen bzw. zur Tragung anfallender Sanierungskosten aufgrund des Bundes-Bodenschutzgesetzes verstanden. Die Pflicht zur Tragung von Sanierungskosten beschränkt sich dabei nicht auf die Tragung der Kosten für die eigentlichen Sanierungsmaßnahmen, sondern schließt weitere im Zusammenhang mit der Sanierung anfallende Kosten mit ein (z. B. Kosten für Untersuchungsanordnungen gemäß § 9 II BBodSchG<sup>31</sup>, für die Durchführung der Sanierungsuntersuchungen und der Sanierungsplanung gemäß § 13 BBodSchG oder für die Durchführung von Eigenkontrollmaßnahmen gemäß § 15 II BBodSchG).<sup>32</sup> Ob die Behörde ihre Kosten für Gefährdungsabschätzungsmaßnahmen des § 9 I BBodSchG nachträglich vom Sanierungspflichtigen verlangen kann, ist umstritten.<sup>33</sup> Grundsätzlich sind die Kosten für Gefährderforschungsmaßnahmen (d. h. namentlich Kosten der unten näher erläuterten orientierenden Untersuchung) von der Behörde zu tragen, da sie im Rahmen der behördlichen Untersuchungspflicht anfallen. Erst nach Erhärtung des Gefahrenverdachts können Kosten, insbesondere die der Detailuntersuchung, dem Sanierungspflichtigen auferlegt werden.

Nach § 13 BBodSchG kann die zuständige Behörde von einem zur Sanierung Verpflichteten in bestimmten Fällen die Vorlage eines Sanierungsplanes verlangen und diesen für verbindlich erklären. Daneben eröffnet § 13 IV BBodSchG die

---

<sup>31</sup> Unter den Voraussetzungen des § 24 I S. 2 BBodSchG besteht jedoch ein Kostenerstattungsanspruch für Untersuchungsanordnungen, insbesondere wenn sich der Gefahrenverdacht nicht bestätigt.

<sup>32</sup> Die Kostentragungspflicht wird in § 24 I BBodSchG geregelt. Dort sind die Maßnahmen aufgeführt, für die den Bodensanierungspflichtigen die Kostenlast trifft. Zur Kostentragungspflicht allgemein siehe z. B. *Breuer*, NVwZ 1987, S. 751 ff. (754 f.); *Seibert*, DVBl. 1992, S. 664 ff. (667 ff.); zum Gefährderforschungseingriff bei Altlasten *Weiß*, NVwZ 1997, S. 737 ff.; zu Bodenerkundungsmaßnahmen zum Schutze des Grundwassers *Schenk*, BayVBl. 1997, S. 33 ff.; zu Überwachungskosten einer Altlast *Knoche*, GewArch 2000, S. 221 ff.

<sup>33</sup> Siehe dazu *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 24 Rdnr. 6; a. A. *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 9 Rdnr. 10, die den Streit zugunsten des Verdachtsbetroffenen neu entschieden sehen wollen.

Möglichkeit zum Abschluss eines Sanierungsvertrages.<sup>34</sup> Eine für die sanierungsbezogenen Leistungspflichten konstitutive behördliche Anordnung kann somit auch in diesen beiden Entscheidungsformen ergehen. Wenn im weiteren Verlauf der Studie von behördlicher „Verpflichtung“, „Inanspruchnahme“, „Sanierungsverfügung“ o. ä. gesprochen wird, sind diese Instrumentarien in den Bedeutungsinhalt eingeschlossen.

## **b) Rechtsgrundlagen**

Die Sanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers stellt nur einen Teilaspekt eines umfassenden Bodenschutzrechts dar. Die zu diesem Rechtsgebiet zählenden Regelungen sind auf eine Vielzahl von Normenkomplexen verschiedener Regelungsstufen verteilt.<sup>35</sup> Mit dem Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes konnte eine gewisse Vereinheitlichung und Harmonisierung bodenschützender Regelungen erreicht werden, was insbesondere für die Bodensanierungspflicht generell und die des Grundstückseigentümers speziell gilt.

### **(1) Sanierungsverantwortlichkeit vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes**

Vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes differierte der Regelungsstandort bodenschutzspezifischer Vorschriften von Bundesland zu Bundesland. Drei Bundesländer hatten eigene Bodenschutzgesetze erlassen, während in elf Bundesländern Altlastenvorschriften in Altlastengesetzen, Abfall- oder Wassergesetzen zu finden waren.<sup>36</sup> Dabei wurde entweder auf die Grundsätze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts zurückgegriffen oder aber Modifikationen derselben vorgenommen. Da viele Bundesländer jedoch gerade die Frage der Kostentragungspflicht und damit der eigentlichen Sanierungsverantwortlichkeit

---

<sup>34</sup> Ausführlich zu Sanierungsplan und Sanierungsvertrag *Sahm*, UPR 1999, S. 374 ff.; *Dombert*, ZUR 2000, S. 303 ff.; *Fischer*, BauR 2000, S. 833 ff.; *Frenz/Hessler*, NVwZ 2001, S. 13 ff.

<sup>35</sup> Siehe dazu bereits die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, BT-Drs. 10/2977, S. 14 f. und S. 49-55. Neben Bodenschutznormen umweltverwaltungsrechtlicher Natur existieren solche privatrechtlicher und strafrechtlicher Natur, denen zwar nur eine flankierende, aber dennoch nicht unbedeutende Schutzfunktion zukommt.

<sup>36</sup> Eine Auflistung der in den einzelnen Bundesländern geltenden Regelungen jeweils in der letzten Fassung vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes gibt *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, Einl., Rdnr. 14.



ungeregelt ließen, kamen in dieser Hinsicht die allgemeinen Grundsätze des Polizei- und Ordnungsrechts stets subsidiär zur Anwendung.<sup>37</sup>

Diese Rechtszersplitterung wurde als unbefriedigend empfunden, weshalb mit dem Erlass eines bundesweit geltenden Bodenschutzgesetzes Abhilfe geschaffen werden sollte.

## ii) Sanierungspflicht nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes

Die Sanierung der Böden erfolgt heute nach Maßgabe des Bundes-Bodenschutzgesetzes. § 4 III BBodSchG verpflichtet eine Reihe von Adressaten zur Sanierung schädlicher Bodenveränderungen, Altlasten und bestimmter Gewässerverunreinigungen. Mit seinen bundesweit einheitlichen Maßstäben und Anforderungen beendet das Bundes-Bodenschutzgesetz die länderbezogene Rechtszersplitterung auf diesem Gebiet und lässt zugleich bisher bestehende landesrechtliche Vorschriften aufgrund seiner Sperrwirkung<sup>38</sup> obsolet bzw. ungültig werden.

Die Sanierungspflicht kann als die wohl wichtigste Grundpflicht des Bundes-Bodenschutzgesetzes bezeichnet werden. Schließlich war die Bewältigung der hinter ihr stehenden Altlastenproblematik einer der Hauptgründe für den Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes.<sup>39</sup>

In Anbetracht der auf dem Gebiet der Bodensanierungstätigkeit maßgeblichen Bedeutung der bundesbodenschutzrechtlichen Vorschriften sind ausschließlich diese Gegenstand der folgenden Ausführungen.<sup>40</sup> Die mit ihrem Vollzug verbundenen Belastungsfolgen für den (gutgläubigen) Grundstückseigentümer bilden den Prüfungsgegenstand der vorliegenden Studie.

---

<sup>37</sup> Zur Bedeutung der rechtshistorischen Entwicklung des Bodenschutzrechts aus dem Polizei- und Ordnungsrecht, vor allem für die Legitimation der Sanierungspflicht, wird unter B. III. 3. Näheres ausgeführt.

<sup>38</sup> Zur Sperrwirkung der Definitionen des Bundes-Bodenschutzgesetzes gegenüber landesrechtlichen Begriffsbestimmungen siehe Landmann/Rohmer/Enver, Umweltrecht IV, Nr. 9 Vorb. Rdnr. 199 f. und Versteyl, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, Einl. Rdnr. 15. Zur abschließenden Regelung des bundesbodenschutzgesetzlichen Handlungsinstrumentariums BVerwG, NVwZ 2006, S. 1067 f. (1067).

<sup>39</sup> Siehe dazu bereits den Umweltbericht der Bundesregierung von 1990, BT-Drs. 11/7168, S. 13.

<sup>40</sup> Dabei wird jedoch immer wieder auf die Auswirkungen der Umwelthaftungsrichtlinie einzugehen sein.

### iii) **Ausblick auf die künftige Bodensanierungspflicht**

Nach Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes sind auf europäischer Ebene Anstrengungen zur Verbesserung des Bodenschutzes unternommen worden, deren Implikationen auf das nationale Bodenschutzrecht bereits in Ansätzen wahrnehmbar sind.

Die Aktivitäten auf europarechtlicher Ebene müssen vom nationalen Gesetzgeber und der Rechtsprechung aus verschiedenen Gründen wachsam beobachtet werden: Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes entfalten Bindungswirkung, Verordnungen sind unmittelbar anwendbar und sollten zur Wahrung der Einheit der Rechtsordnung mit nationalen Rechtsgrundsätzen und -vorschriften kompatibel sein. Gleiches gilt für Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen und unter bestimmten Voraussetzungen direkt anwendbar sein können. Auch im Interesse des Zusammenwachsens der europäischen Länder und einer Angleichung ihrer Rechtsordnungen ist eine möglichst weitgehende Übereinstimmung nationalen Rechts mit europäischen Rechtsgrundsätzen und Entwicklungstendenzen anzustreben.<sup>41</sup>

Für die Sanierung von Bodenschäden – und darüber hinausgehend von Schäden an Gewässern, geschützten Arten und Lebensräumen – ist vor allem die Umwelthaftungsrichtlinie von Bedeutung. Mit ihr werden erstmals auf europäischer Ebene schädliche Bodenveränderungen erfasst und ein direkter allgemeiner Bodenschutz verfolgt.<sup>42</sup> Ihre Transformation in das nationale Recht wird Änderungen des deutschen Bodenschutzrechts zur Folge haben müssen, was an dem geplanten Umsetzungsakt, dem Entwurf zum Umweltschadensgesetz, bereits abzulesen ist. Der Änderungsbedarf ergibt sich daraus, dass die Umwelthaftungsrichtlinie ein spezifisch umweltrechtlich geprägtes „Störerkonzept“ verfolgt und daher eine Abkehr von der polizei- und ordnungsrechtlichen Dogmatik erfordert, um deren Beibehaltung bislang im Bundes-Bodenschutzgesetz – vielleicht unbemerkt, aber unverkennbar – gerungen wird.<sup>43</sup> Dass von einer solchen Änderung der dogmatischen Grundstruktur die (Finanzierungs-)Verantwortlichkeit für Bodensanierungsmaßnahmen, insbesondere die des Grundstückseigentümers, nicht unberührt bleiben kann, liegt auf der Hand.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Eine spezifische Öffnungsklausel für bindende Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaften enthält § 22 BBodSchG.

<sup>42</sup> So *Becker*, NVwZ 2005, S. 371 ff.

<sup>43</sup> Ebenso *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 402 speziell im Hinblick auf die Verursacherhaftung.

<sup>44</sup> Zum Änderungsbedarf *Züblsdorff/Füllkerger*, altlasten spektrum 2005, S. 267 ff.

Die Umwelthaftungsrichtlinie ist auf die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden gerichtet und setzt dabei das gemeinschaftsrechtliche Verursacherprinzip<sup>45</sup> um. Die Statuierung der Verantwortlichkeit des Verursachers für die Reparation von Umweltschäden bildet ausweislich des Art. 1 und des zweiten Erwägungsgrundes sogar den Schwerpunkt ihrer Regelungen.<sup>46</sup>

Der Umwelthaftungsrichtlinie liegt die Überlegung zugrunde, dass ein Betreiber<sup>47</sup>, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat, dafür finanziell verantwortlich sein soll. Dabei wird nicht zwischen der Verantwortlichkeit auf der Schadensebene und der Gefahrvermeidungsebene differenziert. Verantwortlicher ist stets ausschließlich der Betreiber, bzw. ersatzweise der Staat und damit die Allgemeinheit.

Wer als Betreiber im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie haftet, ergibt sich aus der Definition in Art. 1 Nr. 6 UHRL. Danach haftet neben dem Unternehmen, das eine Anlage betreibt oder eine berufliche Tätigkeit entfaltet, auch die hinter ihm stehenden und in ihm tätigen Personen. Für bestimmte berufliche Tätigkeiten (Art. 3 I lit. a) i. V. m. Anh. III UHRL) sieht die Umwelthaftungsrichtlinie eine weitreichende Gefährdungshaftung<sup>48</sup> vor, die umweltmedienspezifisch durch eine Verschuldenshaftung komplettiert wird. Der Begriff der beruflichen Tätigkeit soll dabei weit zu interpretieren sein, weshalb unter Umständen sogar das Handeln von Behörden als öffentlich ausgeübte Tätigkeit einbezogen sein kann.<sup>49</sup> Auf jeden Fall handelt es sich bei der von der Umwelthaftungsrichtlinie statuierten Haftung um einen Ausdruck der Verhaltensverantwortlichkeit.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Das Verursacherprinzip wird sowohl im EG-Vertrag (Art. 174 II) als auch im sekundären Gemeinschaftsrecht geregelt. Siehe dazu die Aussagen im geltenden Sechsten Umwelt-Aktionsprogramm der Gemeinschaft „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand.“ (ABLEG 2002 Nr. L 242, S. 1). Zum Verursacherprinzip näher unten B. III. 2. lit. a).

<sup>46</sup> Dieser Regelungsschwerpunkt rechtfertigt es, die Umwelthaftungsrichtlinie kompetenzrechtlich nur auf Art. 175 EGV zu stützen und nicht zugleich auf Art. 95 EGV. Siehe dazu *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 28 ff.

<sup>47</sup> Zum Betreiberbegriff der Umwelthaftungsrichtlinie *Wagner*, VersR 2005, S. 177 ff. (185) und eingehend *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 346 ff. sowie *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 84 ff. Zur missverständlichen Übersetzung aus dem Englischen *Wagner*, VersR 2005, S. 177 ff. (180).

<sup>48</sup> Die Gefährdungshaftung wird jedoch durch die Ausnahmegvorschrift des Art. 8 IV UHRL relativiert, da für den rechtmäßigen Normalbetrieb eine Verschuldenshaftung verwirklicht werden soll.

<sup>49</sup> So *Bergkamp*, EELR 2002, S. 294 ff. (306).

<sup>50</sup> Siehe dazu *Spindler/Härtel*, UPR 2002, S. 241 ff. (246).

Hintergrund des nur beschränkten Adressatenkreises der Richtlinie ist die Entscheidung des Richtliniengebers, private Haushalte von den mit umweltschützenden Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen regelmäßig verbundenen enormen Kosten zu verschonen. Von einem Umweltschaden betroffene Personen, wie z. B. der Grundstückseigentümer, sollen gemäß Art. 12 I UAbs. 1 lit. a) UHRL die Behörde zum Einschreiten zwingen können. Dieses Initiativrecht Betroffener dürfte nur schwer, zumindest jedoch nicht ohne Widersprüche hinsichtlich vorfindbarer Verantwortlichkeitssphären, mit einer gleichzeitig bestehenden Sanierungspflicht des Betroffenen selbst, wie sie das Bundes-Bodenschutzgesetz vorsieht, vereinbar sein.<sup>51</sup>

Wie das Bundes-Bodenschutzgesetz regelt die Umwelthaftungsrichtlinie nur die öffentlich-rechtliche Pflicht des Betreibers zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, nicht aber die zivilrechtliche Pflicht zur Erstattung von Personen- oder Sachschäden (Art. 3 III UHRL).<sup>52</sup> Sanierungsmaßstab sind daher gemeinschaftsrechtlich bereits determinierte Umweltstandards, die es anzustreben und zu erfüllen gilt.<sup>53</sup> Die dem Betreiber auferlegten Pflichten und einzufordernden Maßnahmen sind in den Artt. 5 ff. UHRL enthalten.

---

<sup>51</sup> Gleiches gilt für das in Art. 13 I UHRL vorgesehene Prüfungsverfahren, das von betroffenen Personen angestrengt werden kann. Ob Art. 16 I UHRL, der es den Mitgliedstaaten freistellt, strengere Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, nur systemimmanente Verschärfungen zulässt, ist umstritten. Bejahend *Spindler/Härtel*, UPR 2002, S. 241 ff. (249) m. w. N. in Fn. 79; ablehnend dagegen *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 176, Rdnr. 8 m. w. N.

<sup>52</sup> *Leijer*, NuR 2003, S. 598 ff. (602 ff.); *Rütz*, VersR 2004, S. 426 ff. (427); *Sasserath-Alberti*, Agrar- und UmweltR 2004, S. 313 ff. (314). Die Integration sowohl der öffentlich-rechtlichen als auch der zivilrechtlichen Teilrechtsordnung aufzeigend *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 137 ff.

<sup>53</sup> Die Übernahme bereits existierender Umweltstandards wird u. a. durch die Inbezugnahme der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABL. EG Nr. L 327 v. 22.12.2000, S. 1, geänd. d. Entscheidung Nr. 2455/2001/EG v. 20.11.2001, ABL. EG Nr. L 331 v. 15.12.2001, S. 1) sowie der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABL. EG Nr. L 206 v. 22.07.1992, S. 7, zul. geänd. d. VO (EG) Nr. 1882/2003, ABL. EG Nr. L 284 v. 31.10.2003, S. 1) und der Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG des Rates v. 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABL. EG Nr. L 103 v. 25.04.1979, S. 1, zul. geänd. d. Beitrittsakte, ABL. EG Nr. L 236 v. 23.09.2003, S. 33.) erreicht.

Die von ihm zu tragenden Kosten umfassen gemäß Art. 2 Nr. 16 UHRL neben den unmittelbar durch die Ausführung der Maßnahmen entstandenen Kosten alle Kosten von der Prüfung des Umweltschadens bzw. der Gefahr eines solchen bis zur Durchsetzung der Maßnahmen, einschließlich Verwaltungs-, Verfahrens- und Gemeinkosten.<sup>54</sup>

Weiterhin gilt es auf europäischer Ebene die Aktivitäten zu beobachten, die im Zuge der Verwirklichung der EU-Bodenschutzstrategie<sup>55</sup> entfaltet werden. Dem Prinzip der Vorsorge folgend sind Maßnahmen vorgesehen, um vor allem eine künftige Bodenverschlechterung zu vermeiden und gegenwärtige Degradationsprozesse zu stoppen und umzukehren, wozu unter anderem die Bekämpfung lokaler sowie diffuser Bodenkontaminationen notwendig ist. Zwischenzeitlich wurde an der Vorbereitung der Strategie, die auf vier zentralen Säulen aufbaut und deren erste der Erlass rechtlicher Rahmenbestimmungen mit dem Hauptziel des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der Böden ist, weitergearbeitet.<sup>56</sup> In Umsetzung dessen hat die EU-Kommission am 22.09.2006 den Entwurf einer „Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG“<sup>57</sup> (BodSchRRL-E) vorgelegt. Das Konzept der Richtlinie sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat angesichts der Variabilität der Böden, ihrer Vorbelastung sowie sozio-ökonomischer Faktoren im europäischen Raum für sein Territorium gesondert und eigenständig entscheiden soll, wie unter Berücksichtigung von Effektivität und Effizienz der Maßnahmen der beste Bodenschutz erreicht werden kann. Angesichts des noch frühen Beratungsstadiums des Richtlinienentwurfes kann derzeit nicht abgesehen werden, ob und welcher Handlungsbedarf sich aus dem Erlass einer

---

<sup>54</sup> Ob Verwaltungskosten und sonstige indirekte Kosten der Behörde zu ersetzen sind, ist noch klärungsbedürftig. Siehe dazu *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 120. Zu den obligatorischen und dispositiven Kostenbefreiungstatbeständen des Art. 8 III und IV UHRL unten B. III. 2. lit. c) iii).

<sup>55</sup> Die Kommission hat am 16.02.2002 das Konzept „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“ (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie an den Ausschuss der Regionen, KOM/2002/0179 endg.) vorgelegt. Zu diesem sprach das Europäische Parlament am 19.11.2003 seine Entschließung aus, ABL EU v. 07.04.2004, Nr. C 87 E, S. 395 ff.

<sup>56</sup> Näher zu den Maßnahmen und den Mitteln der Strategie siehe die Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Thematische Strategie für den Bodenschutz“, KOM (2006) 620, S. 7.

<sup>57</sup> KOM(2006) 232 endg., Ratsdokument 13388/06.

Bodenschutzrahmenrichtlinie für den nationalen Gesetzgeber ergäbe.<sup>58</sup> Soweit der Richtlinienvorschlag für die hier bearbeitete Thematik Bedeutung erlangt, wird im jeweiligen Kontext näher auf ihn eingegangen.

Die Auswirkungen der zum 01.09.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform<sup>59</sup> mit ihrer neuen Trias der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit auf die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie und auf die Aktivitäten der Bundesländer auf dem Gebiet des Bodenschutzes und der Altlastensanierung sind abzuwarten. Angesichts dessen, dass die für das Bundes-Bodenschutzgesetz erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit aus einem Bündel von Kompetenztiteln hergeleitet worden ist, könnten den Landesgesetzgebern zukünftig aufgrund ihrer neuen Abweichungskompetenz auf den Gebieten des Naturschutzrechts und der Landschaftspflege gemäß Art. 72 III Nr. 2 GG n. F.<sup>60</sup> und des Wasserhaushaltsgesetzes gemäß Art. 72 III Nr. 5 GG n. F. sowie der Bedarfskompetenz auf dem Gebiet der Wirtschaft gemäß Art. 72 II i. V. m. Art. 74 I Nr. 11 GG n. F. neue Spielräume zur Verwirklichung ihrer politischen Vorstellungen im Hinblick auf einen effektiven Bodenschutz und die Altlastensanierung eröffnet sein. Allerdings ist der vorliegend bedeutsame Kompetenztitel des Bodenrechts<sup>61</sup> (Art. 74 I Nr. 18 GG a. F.) als Kernkompetenz nach Art. 72 I i. V. m. Art. 74 I Nr. 18 GG n. F. beim Bund verblieben. Hier haben die Bundesländer die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Des Weiteren sind die übergangsbedingten Restriktionen der Ländergesetzgebungskompetenzen in Art. 125b II GG n. F. zu beachten.

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu den von mehreren Bundestagsabgeordneten gestellten Antrag vom 20.03.2007 „Bodenschutzrahmenrichtlinie aktiv mitgestalten – Subsidiarität sichern, Verhältnismäßigkeit wahren“, BT-Drs. 16/4736. Am 11.04.2007 hat im federführenden Umweltausschuss des europäischen Parlaments die erste Aussprache zum Bodenschutzrahmenrichtlinienentwurf stattgefunden. Vor allem aus den Reihen konservativer sowie liberaler Parlamentarier wurden Gegenstimmen gegen den Richtlinienentwurf laut. Die Berichterstatterin, Frau Christina Gutiérrez-Cortines (EVP), stellte einen Überarbeitungsbedarf einzelner Regelungen fest.

<sup>59</sup> BGBl. I S. 2034.

<sup>60</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung v. 28.08.2006, BGBl. I S. 2034.

<sup>61</sup> Siehe dazu BVerwG, NVwZ 2000, S. 1179 ff. (1181).

## 2. Gegenstände der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht

Die Gegenstände der Sanierungspflicht ergeben sich aus § 4 III i.V.m. § 2 BBodSchG. Danach ist zwischen der Sanierung schädlicher Bodenveränderungen, der Sanierung von Altlasten sowie der Sanierung von Gewässerverunreinigungen, die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht worden sind, zu unterscheiden. Jene Aufspaltung der Sanierungspflicht in mehrere Sanierungsgegenstände hat keine bedeutsamen Auswirkungen auf den Sanierungsablauf oder -umfang. Beide richten sich überwiegend nach denselben Vorschriften, weshalb man von einem einheitlichen System der Bodensanierung sprechen kann.<sup>62</sup> Allerdings bestehen für die Sanierung von Altlasten im Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergänzende Vorschriften, die dieser Sonderproblematik gerecht werden sollen.

### a) Schädliche Bodenveränderungen

Was unter schädlichen Bodenveränderungen zu verstehen ist, erläutert § 2 III BBodSchG. Ihm zufolge sind schädliche Bodenveränderungen

„Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen.“

Die in dieser Legaldefinition in Bezug genommenen geschützten Funktionen des Bodens werden in § 2 II BBodSchG aufgeführt und näher beschrieben. Im Einzelnen handelt es sich um

- die natürlichen Funktionen,
- die Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte<sup>63</sup> sowie

---

<sup>62</sup> Der Entstehungszeitpunkt und die sich daran orientierende Differenzierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten ist vor allem im Hinblick auf die Rückwirkungsproblematik bedeutsam. Für die vorliegende Studie kommt ihm keine maßgebliche Bedeutung zu, da Untersuchungsgegenstand die vom Entstehungszeitpunkt unabhängige Sanierungspflicht des Eigentümers ist. Ausführlich zur Differenzierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten nach ihrem Entstehungszeitpunkt und die damit im Zusammenhang stehende Terminologie *Breuer*, NVwZ 1987, S. 751 ff. (752) und *Paeton*, NVwZ 1990, S. 510 ff.

<sup>63</sup> Böden bergen einzigartige und daher bedeutsame Zeugnisse der Erdgeschichte sowie der Entstehung und Entwicklung der Menschheit. Exemplarisch dafür seien die sog. Pfahlbauten aus dem Neolithikum genannt. Näheres dazu und weitere Beispiele bei

➤ die Nutzungsfunktionen.<sup>64</sup>

Von der Definition werden somit Beeinträchtigungen aller Bodenfunktionen, nicht nur der Nutzungsfunktionen i. S. d. § 2 II Nr. 3 BBodSchG erfasst.

Die Funktionsbeeinträchtigung kann in einer physikalischen, chemischen oder biologischen Veränderung der Bodenbeschaffenheit bestehen, die meist auf anthropogenen und nur in seltenen Fällen auf natürlichen Einflüssen beruht. Das in funktioneller Hinsicht weite Begriffsverständnis führt dazu, dass sowohl stoffliche Einträge als auch Veränderungen der Bodenphysik (Bodenerosion<sup>65</sup> und Bodenverdichtung) und Flächenversiegelungen<sup>66</sup> als Bodenveränderungen erfasst werden.<sup>67</sup>

Zu sanieren sind jedoch nicht alle Bodenveränderungen schlechthin, sondern nur solche, die Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen begründen bzw. „verursachen“<sup>68</sup>. Die Gleichwertigkeit der Tatbestandsmerkmale führt dazu, dass nicht in jedem Fall eine Gefahr im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts<sup>69</sup> vorzuliegen braucht. Denn mit dem Nachteilsbegriff werden

---

*Stabr*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (22 f.).

<sup>64</sup> Die natürlichen Funktionen erfassen den Boden als Lebensgrundlage, als Bestandteil des Naturhaushalts und als Filter- und Puffermedium. Die Nutzungsfunktionen lassen sich untergliedern in die Bodeneigenschaften „Rohstofflagerstätte“, „Siedlungs- und Erholungsfläche“, „Standort für Land- und Forstwirtschaft“ sowie „Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung“.

<sup>65</sup> Bodenerosionen werden meist durch Aufgabe traditioneller und der Einführung nicht standortangepasster Bodennutzungsformen verursacht. Siehe dazu umfassend *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*, Die Welt im Wandel – Die Gefährdung der Böden, S. 155 ff. (BT-Drs. 13/2221). Seit in unseren Lößlandschaften Ackerbau betrieben wird, sind etwa 15.000 t/ha Bodenmaterial in Senken oder das Meer verfrachtet worden. Etwa die Hälfte dieses Bodenabtrages entfiel auf die letzten 50 Jahre. Siehe dazu *Stabr*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (34).

<sup>66</sup> Aufgrund der Einschränkungen im Anwendungsbereich, z. B. in § 3 II Nr. 8 und 9 BBodSchG, stellt nicht jede Versiegelung eine bodenschutzrechtlich relevante Funktionsbeeinträchtigung und damit eine potentiell sanierungsbedürftige schädliche Bodenveränderung dar.

<sup>67</sup> Siehe dazu die Begründung des Regierungsentwurfes, BR-Drs. 702/96, S. 85 und *Landel/Vogg/Wieterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 2 Rdnr. 80.

<sup>68</sup> Zum erforderlichen Kausalitätszusammenhang *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 51.

<sup>69</sup> Zu diesem Gefahrenverständnis eingehend *Dreus/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 220 ff.



Beeinträchtigungen von Interessen, die mit keiner Rechtsgutsverletzung einhergehen, wie z. B. Vermögensinbußen, einbezogen.

Zudem unterfallen bloße Beeinträchtigungen des körperlichen oder seelischen Wohlbefindens dem Tatbestandsmerkmal der Belästigungen.<sup>70</sup> Dafür müssen Nachteile und Belästigungen ihrerseits eine gewisse Intensität aufweisen, um die Erheblichkeitsschwelle<sup>71</sup> zu erreichen.

### i) Beeinträchtigung von Bodenfunktionen

Schon die räumliche Abgrenzung funktionstragender Bodenschichten bereitet erste Anwendungsprobleme. Anhand der gesetzlichen Definition schädlicher Bodenveränderungen ist eine eindeutige Abgrenzung des erfassten Bodenbereichs in gegenständlicher Hinsicht nicht möglich. Erst unter Einbeziehung der Definition des Bodens in § 2 I BBodSchG erhält der gegenständliche Schutzbereich genauere Konturen.

In § 2 I BBodSchG wird der Boden definiert als

„die obere Schicht der Erdkruste, soweit sie Träger der in Absatz 2 genannten Bodenfunktionen ist, einschließlich der flüssigen Bestandteile (Bodenlösung)<sup>72</sup> und der gasförmigen Bestandteile (Bodenluft), ohne Grundwasser und Gewässerbetten.“<sup>73</sup>

Die erneute Bezugnahme auf die Eigenschaft des Bodens als Funktionsträger in dieser Definition lässt die Frage nach der räumlichen Abgrenzung des potentiell sanierungsbedürftigen Bodenbereichs unbeantwortet. Wie weit die obere Schicht der Erdkruste in die Tiefe reicht, kann definitionsgemäß nur funktionsbezogen bestimmt werden.

Die zu sanierende Bodenschicht ist dem zufolge jeweils so mächtig, wie sie schutzwürdige und schutzbedürftige Funktionen erfüllt. Auf diese Weise werden z. B. tiefere Bodenschichten mit ökologisch bedeutsamen Funktionen in den Schutz-

---

<sup>70</sup> *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 48, 49.

<sup>71</sup> Zum Erheblichkeitskriterium bereits BVerwG, DVBl. 1976, S. 214 ff. (216).

<sup>72</sup> Die Bodenlösung ist der Wasseranteil des Bodens, der noch dem Einfluss der Absorptions- und Kapillarkräfte des Porensystems des Bodens unterliegt. Dazu gehört neben dem sog. Poren- oder Haftwasser auch das aus Oberflächengewässern absinkende sog. Sickerwasser. Eingehender dazu *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 15 f.

<sup>73</sup> Der Ausschluss des Gewässerbodens aus dem Schutzbereich ist nicht unbedenklich und stößt auf Kritik, weil der vom Wasserhaushaltsgesetz ausgehende mittelbare Schutz als nicht ausreichend angesehen wird. Siehe dazu ausführlich *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 11 m. w. N.

bereich einbezogen.<sup>74</sup> In Verfolgung eines effektiven Bodenschutzes ist die Einbeziehung auch tiefer Bodenschichten in den Schutzbereich zumindest angezeigt, wenn nicht sogar zwingend erforderlich.

Eine allgemein gültige, trennscharfe Abgrenzung des Schutzbereichs ist mit einem funktionsbezogenen Begriffsverständnis jedoch nicht zu leisten. Stattdessen muss die Sanierungspflicht einzelfallbezogen je nach Mächtigkeit der Bodenschicht und deren Funktionsgehalt ermittelt werden. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Begrenzung geschützter Bodenbereiche in die Tiefe, sondern auch hinsichtlich des Schutzes oberer Bodenschichten. Die Vielfalt der Bodenarten und der von ihnen erfüllten Funktionen bedingt sehr unterschiedliche Schutzprofile, sodass die Sanierungspflicht einzelfallbezogen in Abhängigkeit von den jeweils vorgefundenen natürlichen Gegebenheiten erheblich differieren kann.

Die Frage, ob gewisse Bodenschichten Funktionen erfüllen und – wenn ja – welche es sind, kann dabei nicht einheitlich beantwortet werden. Die funktionsbezogene Interpretation des Bodenbegriffes bedingt eine Anleihenahme bei unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen (z. B. Pedologie oder Geologie) in Abhängigkeit von der jeweils in Betracht genommenen Bodenfunktion. Nur dadurch wird ein korrektes Begriffsverständnis gewonnen und ein ausreichender Bodenschutz überhaupt ermöglicht. Sowohl der gegenständliche Schutzbereich als auch der Sanierungsumfang wird damit von wissenschaftsspezifischen Verständnisvarianten bestimmt, was in der bisherigen Bodensanierungspraxis zu wenig Beachtung findet.

Die bisher angewandten Bodenbeprobungs- und Bodenbewertungsverfahren vermögen vielleicht die Kontaminationsquelle, ihren Umfang und ihr Inventar zu eruieren sowie das Ausbreitungsverhalten abzuschätzen, sie sagen aber kaum etwas über die Bodenfunktionsverluste und deren Schädlichkeit aus. Bodensanierungsverfahren konzentrieren sich demzufolge auf die Beseitigung, Verminderung oder Eindämmung von Schadstoffen, was letztlich dem Umstand geschuldet ist, dass ein – noch dazu praxistauglicher – Gradmesser für Bodenfunktionsverluste und vor allem deren Schadwirkung kaum zu finden ist.<sup>75</sup> Es verwundert daher nicht, dass unter anderen die Europäische Kommission weitere Forschungstätigkeiten anmahnt, um Wissenslücken gerade im Hinblick auf Prozesse, die Bodenfunktionen

---

<sup>74</sup> Zur hervorgehobenen Bedeutung der unteren Bodenbereiche aufgrund ihrer Reinigungs- und Filterleistung der *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 1987, BT-Drs. 11/1568, Tz. 537 ff. Eine sichere Abgrenzung in die Tiefe ist dann möglich, wenn man im Erdinnern auf Locker- und Festgesteine stößt.

<sup>75</sup> Zu den diesbezüglichen Schwierigkeiten vgl. den UBA-Bericht „Ableitung von Kriterien zur Charakterisierung einer schädlichen Bodenveränderung, entstanden durch nutzungsbedingte Verdichtung von Böden/Regelungen zur Gefahrenabwehr“ 46/04, S. 5 ff.

zugrunde liegen, zu schließen und um für politische Maßnahmen eine verlässlichere Grundlage zu schaffen. Prioritäre Forschungsthemen sollen daneben die Faktoren mit Einfluss auf ökologische Funktionen sowie die zeitlichen und räumlichen Veränderungen der Bodenprozesse bilden.<sup>76</sup> Die gegenwärtig praktizierte Boden-sanierung vernachlässigt noch den Aspekt der Wiederherstellung von Bodenfunktionsverlusten, insbesondere der ökologischen, indem sie sich weitgehend auf die Schadstoffbetrachtung zurückzieht.

Forschungsstudien zum Langzeit-Remobilisierungsverhalten von Schadstoffen nach Durchführung einer biologischen Bodensanierung haben gezeigt, dass eine solche Sanierung allem Anschein nach nicht auf dem vollständigen Abbau der Schadstoffverbindungen durch Mineralisierungsprozesse, sondern auch auf dem Festlegen von Schadstoffen im Boden (Humifizierung) beruht. Hauptfaktor des Humifizierungsprozesses ist dabei vermutlich das metabolisierende Potential der Bodenmikroflora. Durch die biologische Inkubation der Schadstoffe im Boden kommt es zwar zur Bildung nicht-extrahierbarer Rückstände; diese können jedoch durchaus remobilisierbar sein.<sup>77</sup> So zeigten sich etwa höhere Freisetzungsraten gebundener Schadstoffe bei der Simulation sauren Regens oder der Zugabe von EDTA.<sup>78</sup>

Vorliegend von Interesse ist vor allem die Erkenntnis, dass nach Abschluss des Humifizierungsprozesses eine bemerkenswerte Ökotoxizität verblieben ist, obwohl Originalschadstoffe oder deren Metabolite analytisch nicht mehr nachweisbar waren.<sup>79</sup> Hieran ist zu ersehen, dass die analytische Nachweisbarkeit von Schadstoffen nicht zwingend und vor allem nicht direkt mit der Beeinträchtigung von Bodenfunktionen korreliert, sondern die Zusammenhänge im Bodengefüge komplexer und schwerer durchschaubar liegen. Deshalb bedürfte die Feststellung von Bodenfunktionsverlusten zumindest zusätzlicher Verfahren zur Analyse des vorhandenen Schadstoffinventars. Es müssten wenigstens und zugleich notwendigerweise ökotoxikologische Testverfahren in die Bodenuntersuchung einbezogen werden, damit integrierte Wirkungen aller vorhandenen Schadstoffe und die

---

<sup>76</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Thematische Strategie für den Bodenschutz“, KOM(2006) 231 endg./2, S. 10. Ebenso konstatiert der UBA-Bericht 46/04 dringend weiteren Forschungsbedarf auf S. 102 ff.

<sup>77</sup> Vgl. das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Verbundvorhaben „Langzeit-Remobilisierungsverhalten von Schadstoffen bei der biologischen Bodensanierung“, S. 119 ff.

<sup>78</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Verbundvorhaben Langzeit-Remobilisierungsverhalten, S. 119 ff.

<sup>79</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Verbundvorhaben Langzeit-Remobilisierungsverhalten, S. 79 ff.

Kombinationswirkungen von Schadstoffgemischen auf ihre Schädlichkeit geprüft werden können.<sup>80</sup>

Dass im Rahmen der bisherigen Bodensanierungspraxis der Fokus auf der Schadstoffbelastung und nicht auf der Wiederherstellung der (ökologischen) Bodenfunktionen liegt, ist nicht zuletzt auf die schwierige Abgrenzung funktionstragender Bodenschichten und deren Belastbarkeitsgrenzen im Sinne eines Schadensnachweises geschuldet. Beredtes Zeugnis hierfür legt die vom Umweltbundesamt herausgegebene Studie „Ableitung von Kriterien zur Charakterisierung einer schädlichen Bodenveränderung, entstanden durch nutzungsbedingte Verdichtung von Böden/Regelungen zur Gefahrenabwehr (46/04)“ ab. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass gegenwärtig kein Konzept verfügbar ist, das schadhafte Bodenverdichtungen als solche zu erkennen und in die Bundesbodenschutzverordnung zu integrieren erlaubt.<sup>81</sup> Neben der grundsätzlich bestehenden Schwierigkeit, für die Sanierungspraxis brauchbare Parameter für das Vorhandensein von Bodenfunktionsbeeinträchtigungen bzw. –verlusten zu finden, stellt die Beurteilung eines Bodengefügeschadens als „erheblich“ im konkreten Einzelfall eine weitere Hürde auf dem Weg zur Sanierungsbedürftigkeit dar. In diesem Kontext müssten nämlich Fragen wie die „nach der Bedeutung der Mächtigkeit und Tiefenlage einer verdichteten Schicht ebenso wie deren Anteil an der Gesamfläche“<sup>82</sup> bewertet werden. Die horizontale und vertikale Abgrenzung von funktionsbeeinträchtigten Bodenschichten sowie ihre Aufgabe im gesamten Bodengefüge stellen selbst für geschulte Bodenkundler eine beachtliche Herausforderung dar, deren Bedeutung wegen der bisherigen Fixierung auf die Schadstoffbeseitigung bzw. –eindämmung noch nicht voll zum Tragen gekommen ist. Mit der Erweiterung und Verlagerung des Problembewusstseins auf weitere Bodenbelastungsfaktoren außer seiner Verunreinigung, z. B. die nutzungsbedingte Verdichtung der Bodenkrume, stellen sich diese Fragen in einem neuen Licht dar.<sup>83</sup>

Schließlich haben die Auswahl des Definitionsmerkmals „Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen“ und die damit implizierte funktionsbezogene Betrachtung der Bodenveränderungen zur Folge, dass eine vorhandene Bodenbelastung bei Änderung der bestehenden Nutzung in eine sensiblere Nutzungsart – z. B. aufgrund einer geänderten Bauleitplanung – trotz unverändert bleibenden abstrakten Schädigungspotentials der Bodenveränderungen im Nachhinein zu einer schädlichen

---

<sup>80</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, Verbundvorhaben Langzeit-Remobilisierungsverhalten, S. 156 ff.

<sup>81</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 46/04, S. 106 ff.

<sup>82</sup> Diese Probleme benennt und führt der UBA-Bericht 46/04, explizit auf S. 33, 37 ff. und 97 ff. aus.

<sup>83</sup> Vgl. *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 46/04, S. 33 f.

Bodenveränderung (um-)qualifiziert werden kann.<sup>84</sup> Eine Funktionsbeeinträchtigung als Ausgangspunkt der Sanierungspflicht steht somit nicht per se fest, sobald eine Bodenveränderung vorliegt, sondern weist im Hinblick auf anthropogene Nutzungen eine Variabilität auf, die aufgrund ihrer reinen Nutzungsorientierung einer „willkürlichen“ Pflichtenauflegung nahe kommt.

Aus Vorstehendem wird deutlich, dass bereits die Feststellung von Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen Unsicherheiten in sich birgt und zudem in hohem Maße von natürlichen Gegebenheiten, menschlichen Nutzungsinteressen und wissenschaftsspezifischen Begriffsinterpretationen abhängt.

## ii) Erforderliche Gefahrenprognose

Um als schädlich eingestuft zu werden, müssen die Bodenveränderungen eine bestimmte Qualität dahingehend aufweisen, dass sie „geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen.“

Wie bereits erwähnt, bedarf es nicht in jedem Fall eines Gefahrenintrittes, da die Begriffe der „erheblichen Nachteile“ und der „erheblichen Belästigungen“ dem Gefahrenbegriff äquivalent sein sollen. Daraus wird geschlussfolgert, dass allerdings stets eine der Gefahrensituation vergleichbare Lage vorliegen muss.<sup>85</sup>

Als Rechtsgüter des Einzelnen werden vor allem Leben und Gesundheit geschützt. Rechtsgüter der Allgemeinheit sind u. a. die Reinheit des Grundwassers, ein gleichbleibender Grundwasserspiegel, die Intaktheit des Wasserhaushalts, die Erhaltung der Biodiversität und des Biomasseaufkommens sowie die Bewahrung von Wald-Ökosystemen.

Wann eine Gefahrenlage anzunehmen ist, bedarf schwieriger Prognosen z. B. über das Ausbreitungsverhalten von Schadstoffen, ihr langfristiges Schädigungspotential, natürliche Abbauprozesse und zukünftige Nutzungsinteressen.<sup>86</sup>

Insbesondere eine Gefährdung der Allgemeingüter wird sich aufgrund der komplexen Interdependenzen innerhalb von Ökosystemen sowie zwischen denselben, vor allem unter Einschluss von Wechselwirkungen mit sonstigen Umweltfaktoren, kaum verlässlich prognostizieren lassen. Dem gegenüber steht das Erfordernis, in Anlehnung an die Gefahrenprognose bei schädlichen Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 I BImSchG eine Schadenseignung dergestalt festzustellen, dass negative Folgen

---

<sup>84</sup> *Fluck*, DVBl. 2002, S. 375 ff. (376 ff.).

<sup>85</sup> So z. B. *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 46.

<sup>86</sup> Eine detaillierte Darstellung der bodenschutzrechtlichen Gefahrenprognose erfolgt unter B. III. 1. lit. a) ii).

grundsätzlich bzw. nach allgemeiner Erfahrung eintreten werden.<sup>87</sup> Liegt jedoch ein ausreichendes Erfahrungswissen noch nicht vor und können belastbare, allgemein gültige Erkenntnisse nur unter besonderen Schwierigkeiten gewonnen werden, erfolgen Gefahrenprognosen auf (zu) unsicherem Terrain.<sup>88</sup>

Bereits in der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung aus dem Jahr 1985 sind diese Erkenntnisschwierigkeiten zum Ausdruck gekommen. Dort wird festgestellt, dass „nach dem heutigen Kenntnisstand vielfach nicht angegeben werden kann, zu welchem Zeitpunkt und aufgrund welcher Einwirkungen eine ernsthafte Gefährdung der Bodenfunktionen vorliegt oder eintreten wird.“<sup>89</sup> Diese Feststellung ist noch heute gültig, und zwar sowohl im Hinblick auf Beeinträchtigungen von Bodenfunktionen als auch im Hinblick auf das von ihnen ausgehende weitere Schädigungspotential.

Die Aufschluss- und Bohrverfahren für die Entnahme von Bodenproben zur Untersuchung von Verdachtsflächen und Altlastenstandorten basieren bislang zum Teil auf der Übertragung von Normen zur Baugrunduntersuchung (z. B. DIN 4021 und DIN 18123) auf Untersuchungen des Bodens bezüglich potentieller Kontaminationen. Die im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie „Überprüfung von Methoden des Anhanges 1 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) zur Beurteilung der Bodenqualität“ zeigt auf, dass die darauf beruhende Praxis den in der BBodSchV formulierten Qualitätsansprüchen nur eingeschränkt gerecht wird und statt dessen Regelwerke erforderlich sind, die sich an den spezifischen Erfordernissen der Altlastenuntersuchung orientieren.<sup>90</sup>

Vor allem das Zusammentreffen unterschiedlicher Substanzen in einer Bodenkontamination kann aufgrund der gegenseitigen Beeinflussung vorhandener Stoffe zu erheblichen Messfehlern führen. Bei sogenannten Immunoassays-Testkits (z. B. ELISA), die heute bereits kommerziell Anwendung finden, bleiben jedoch bspw. Kreuzreaktionen unberücksichtigt. Eine Ergebnisüberprüfung in einem Referenz-

---

<sup>87</sup> So *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 51 m. w. N.

<sup>88</sup> In diese Richtung *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 1 Rdnr. 26.

<sup>89</sup> Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung v. 07.03.1985, BT-Drs. 10/2977, S. 8.

<sup>90</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht „Überprüfung von Methoden des Anhanges 1 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) zur Beurteilung der Bodenqualität“ 37/03, S. 18 ff., 82 ff., 98 und S. 129 mit einem Vorschlag zur zukünftigen Vorgehensweise bei der Entnahme von Bodenproben zur Untersuchung von Verdachtsflächen und Altlastenstandorten auf S. 130 f.

Laborverfahren wäre angesichts dessen unabdingbar, erfolgt allerdings in der Regel nicht.<sup>91</sup>

Des Weiteren kann die Luftfeuchte einen maßgeblichen Einfluss auf die generierten Analyseergebnisse ausüben.<sup>92</sup> Zudem ist die Gewinnung und Bewertung von Bodenluftproben grundsätzlich skeptisch zu betrachten, da jede Art der Probenahme mehr oder weniger störend auf den sensiblen Gleichgewichtszustand des Bodens einwirkt. Als Drei-Phasen-Kompartiment (Boden, Bodenluft, Bodenwasser) befindet sich ein Boden in einem empfindlichen, zeitlich und räumlich variablen Äquilibrium. Fehlerfreie und reproduzierbare Bodenluftprobenahmen sind daher kaum möglich und können höchstens orientierenden Charakter haben, nicht aber als alleinige Bewertungsgrundlage herangezogen werden.<sup>93</sup>

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die in der Bodensanierungspraxis eingesetzten Geräte, Extraktionsmethoden und –analyseverfahren, clean-up Schritte sowie Detektionsprinzipien zahlreiche Varianten aufweisen, ohne dass der Nachweis ihrer Gleichwertigkeit oder Vergleichbarkeit gemäß Ziff. 1.3.1 des Anhanges 1 zur BBodSchV erbracht ist.<sup>94</sup> Die Vorgaben der Bundesbodenschutzverordnung gewährleisten bislang keine fachgerechte Beprobung des Bodens.<sup>95</sup> Daran vermag auch die im Anhang 1 Ziff. 4.2 zur BBodSchV vorgeschriebene Verwendung von Referenzmaterialien als qualitätssichernde Maßnahme nichts zu ändern. Denn solche Referenzmaterialien stehen weltweit nur in sehr begrenzter Anzahl zur Verfügung weshalb bei Routineuntersuchungen derzeit aus Gründen der Kostenersparnis nicht zertifizierte laborinterne Referenzmaterialien Verwendung finden – eine mit Skepsis zu betrachtende Vorgehensweise.<sup>96</sup>

Gerade bezüglich des Schutzes der äußerst sensiblen Allgemeingüter müssten verbleibende Unsicherheiten zu einem möglichst frühzeitigen Einschreiten Anlass geben, um einen effektiven Schutz gewährleisten zu können. Denn Bodendegradationen zeitigen langfristig betrachtet Auswirkungen auf die Atmosphäre, die Hydro-

---

<sup>91</sup> Ausführlich zu den Unzulänglichkeiten von Mess- und Analyseverfahren, die im Zuge der Altlastenuntersuchung zum Einsatz gelangen können, siehe *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 37/03, S. 61 und 63 f.

<sup>92</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 37/03, S. 50, 53.

<sup>93</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 37/03, S. 136.

<sup>94</sup> *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 37/03, S. 78.

<sup>95</sup> So *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 37/03, S. 100 mit anschließender Erörterung der einzelnen Verfahren sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung derselben auf S. 114 ff., 128 ff. und S. 136 ff.

<sup>96</sup> Siehe dazu *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 37/03, S. 165 mit einem Vorschlag für ein Anforderungsprofil an eine umfassende Qualitätssicherung auf S. 166 f.

und die Biosphäre, die an Veränderungen der zuvor exemplarisch aufgeführten Schutzgüter der Allgemeinheit abgelesen werden können.<sup>97</sup> Diese Auswirkungen können nur dadurch abgewehrt werden, dass dem Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens höchste Priorität zukommt.<sup>98</sup>

Die Feststellung einer Gefährdung der Individualrechtsgüter gestaltet sich nicht minder problematisch, da in diesen Fällen lediglich die Schutzbedürftigkeit des betroffenen Individualrechtsgutes einfacher bestimmt werden kann. Die übrigen Determinanten der Prognose bleiben hingegen unverändert mit den ihnen eigenen Unwägbarkeiten behaftet.

Im Rahmen der Gefahrenprognose bestehende Unsicherheitsfaktoren können zur Folge haben, dass ein jahrelanges Monitoring der Bodenprozesse erforderlich wird, tatsächlich sanierungsbedürftige Bodenveränderungen unsaniert bleiben, während nicht sanierungsbedürftige Bodenveränderungen kostenintensiv, z. B. aufgrund fehleingeschätzter natürlicher Abbauprozesse, saniert werden. In den meisten Fällen gehen sie somit zulasten des Sanierungspflichtigen.

### **b) Altlasten**

Neben schädlichen Bodenveränderungen hat der Grundstückseigentümer gemäß § 4 III BBodSchG Altlasten zu sanieren. Nach der Gesetzeskonstruktion erfordert die Altlastensanierung ein besonderes Sanierungsmanagement, für das im Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes ein eigenes Instrumentarium vorgesehen ist. Mit ihm werden im Wesentlichen die allgemein bestehenden Sanierungspflichten ergänzt und erweitert.

Die gesetzliche Sonderstellung der Altlasten korrespondiert mit ihrer Bedeutung in der Sanierungspraxis. Bislang bildet die Bewältigung der Altlastenfälle den Schwerpunkt der Sanierungstätigkeit. Die typische Belastungssituation des Grundstückseigentümers mit Bodensanierungspflichten nimmt ihren Ursprung daher in der Erfassung seines Grundstückes als Altlast. Dementsprechend steht im Fortgang der Untersuchung die Altlastensanierung im Fokus der Ausführungen, ohne jedoch die weiteren Sanierungsgegenstände gänzlich aus dem Untersuchungsrahmen zu verdrängen.

---

<sup>97</sup> Über diese Zusammenhänge informiert das Jahresgutachten 1994 des *WBGU*, *Die Welt im Wandel – Die Gefährdung der Böden*, S. 163 ff. (BT-Drs. 13/2221) ausführlich.

<sup>98</sup> Der Gesetzgeber des Bundes-Bodenschutzgesetzes hat die hervorgehobene Bedeutung des Schutzes der natürlichen Bodenfunktionen an prominenter Stelle gleich zu Beginn des Gesetzes in § 1 S. 3 BBodSchG herausgestellt. Näher zur Schutzausrichtung des Bundes-Bodenschutzgesetzes unter A. I. 3. lit. a).



i) Altlasten als Rechtsbegriff

In Abgrenzung zum umgangssprachlichen Gebrauch des Begriffes „Altlast“ ist im rechtsterminologischen Sprachgebrauch stets eine genaue Begriffsdefinition im jeweils einschlägigen Fachgesetz erforderlich. Das Bundes-Bodenschutzgesetz hält als zentrales altlastenrechtliches Regelwerk in § 2 V BBodSchG folgende Definition bereit, die gegenüber landesrechtlichen Begriffsdefinitionen Sperrwirkung<sup>99</sup> entfaltet:

„Altlasten im Sinne dieses Gesetzes sind

- (1) stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind (Altablagerungen), und
- (2) Grundstücke stillgelegter Anlagen und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist, ausgenommen Anlagen, deren Stilllegung einer Genehmigung nach dem Atomgesetz bedarf (Altstandorte),

durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden.“

Dieser Definition zufolge sind Altlasten hauptsächlich infolge gewerblicher oder industrieller Tätigkeit mit umweltgefährdenden Stoffen kontaminierte Standorte<sup>100</sup> sowie ehemalige Deponien und sonstige Abfallentsorgungsanlagen gemäß § 27 I KrW-/AbfG. Der Anlagenbegriff erstreckt sich auf Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen<sup>101</sup> und korreliert mit dem weiten Anlagenbegriff des § 3 V Nr. 1 BImSchG.<sup>102</sup>

Steht die Abfallablagerung auf einem sonstigen Grundstück in Rede, fordert eine Literaturmeinung die Grundstücksprägung durch die Ablagerung. Sind die Abfälle

---

<sup>99</sup> Zur Sperrwirkung der Definition *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 2 Rdnr. 70 ff.

<sup>100</sup> Die Vielfalt der in Betracht kommenden Standortnutzungen illustrierend seien an dieser Stelle einige typische Nutzungsarten genannt: Metallbearbeitung und -verarbeitung, Großwäscherei/chemische Reinigung, Chemiestandorte, Zechen- und Hüttengelände, Tankstellen, Holzbearbeitung und -verarbeitung, Gerberei, Weberei, Ziegelwerk, Asbestwerk, Schießstände, Rüstungsaltlasten, Gaswerke.

<sup>101</sup> Der Begründung zum Regierungsentwurf, BR-Drs. 702/96, S. 88, zufolge sind z. B. Deponiekörper nebst Nebeneinrichtungen und Leitungssysteme erfasst.

<sup>102</sup> *Landel/Vogg/Wüerich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 2 Rdnr. 89 und *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 58 und 67.

nicht in den Boden eingedrungen, sei der Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes nicht eröffnet, sondern das Abfallregime anwendbar.<sup>103</sup> Argumentativ wird darauf verwiesen, dass nicht die abstrakte Grundstücksfläche Anknüpfungspunkt der Sanierungspflicht sei, sondern nur eine konkret beeinträchtigte Bodenfläche bzw. Bodenschicht.<sup>104</sup>

Ebenfalls der Altlastendefinition unterfallen reine Gebäudekontaminationen, ohne dass das sie tragende Erdreich schädliche Bodenveränderungen aufweist.<sup>105</sup> Als wesentliche Bestandteile des Grundstückes i. S. d. § 94 BGB werden Gebäude vom Grundstückseigentum umfasst. Gehen von ihnen sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit aus, sind sie vom Grundstückseigentümer zu sanieren.

Des Weiteren werden Bodenbelastungen auf militärischen Liegenschaften, aufgegebene Rüstungsbetriebe<sup>106</sup> und nicht mehr bestehende öffentliche Einrichtungen des Bundes vom Altlastenbegriff umfasst.<sup>107</sup> Die Definition des Altstandorts im Bundes-Bodenschutzgesetz geht damit über die im Gesetzentwurf vorgesehene Definition<sup>108</sup> hinaus.

Das Erfordernis der Stilllegung<sup>109</sup> bedingt, dass von laufenden Betrieben oder andauernden Aktivitäten ausgehende Implikationen auf die Umwelt nicht unter den Altlastenbegriff subsumierbar sind. Ihre Kontrolle obliegt dem jeweils einschlägigen

---

<sup>103</sup> So *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 62 und *Bickel*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 22.

<sup>104</sup> Ähnlich *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 2 Rdnr. 89.

<sup>105</sup> *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 66; *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 2 Rdnr. 89.

<sup>106</sup> Zu den Rüstungsalasten unter B. III. 1. lit. a) ii).

<sup>107</sup> Landmann/Rohmer/Nies, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 2 Rdnr. 35.

<sup>108</sup> Der Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6701, S. 8 und 16, sah am Ende der Nr. 2 folgende Einschränkung vor: „ (...), soweit die Anlagen oder Grundstücke gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung fanden.“

<sup>109</sup> Ob und wann eine Stilllegung vorliegt, ist umstritten und bedarf einer einzelfallspezifischen Beurteilung. Eine Bestimmung des Stilllegungszeitpunktes kann z. B. unter Bezugnahme auf § 2 Nr. 26 i. V. m. § 12 DepV (Verordnung über Deponien und Langzeitlager v. 24.07.2002, BGBl. I S. 2807, zul. geänd. d. Art. 6 V v. 20.10.2006, BGBl. I S. 2298) erfolgen. Danach gehören zur Stilllegungsphase Sicherungs- und Rekultivierungsmaßnahmen, die sich an das Ablagerungsende anschließen. Erst die vollständige Beendigung der Stilllegungsmaßnahmen und die Abnahme derselben durch einen Verwaltungsakt führen zur (endgültigen) Stilllegung; siehe zum Begriff der Stilllegung VGH München, NVwZ 2003, S. 1281 ff.

Fachrecht und subsidiär dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Soweit jedoch bereits schädliche Bodenveränderungen vorliegen, sind diese unter Rückgriff auf die allgemeinen Sanierungsvorschriften zu sanieren. Das altlastenspezifische Instrumentarium kann auf sie allerdings nicht angewendet werden.

Mittels der Altlastendefinition werden bestimmte Grundstücke selektiert, die den spezifischen Sanierungsvorschriften des Dritten Teils des Bundes-Bodenschutzgesetzes unterfallen. Dadurch kann es zur Ungleichbehandlung von Sachverhalten kommen, die im Hinblick auf die Bodenbeeinträchtigungen und die von ihnen ausgehenden Folgewirkungen als gleich zu bewerten sind. Beispielsweise erfüllt nur ein zweckbestimmter und planmäßiger Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen die Voraussetzungen des Altlastenbegriffes mit den daraus folgenden erweiterten Sanierungspflichten, während die zufällige Verwendung solcher Stoffe nicht genügen soll.<sup>110</sup> Trotz gleicher Bodenschädigung, was bei einem Bodenschutzgesetz das ausschlaggebende Kriterium sein müsste, werden diese Sachverhalte unterschiedlichen Sanierungspflichten unterstellt. Daraus ergibt sich eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung, die durch die Entstehungsweise der Bodenfunktionsbeeinträchtigung bedingt ist.

Gleiches gilt für das Abstellen auf den Stilllegungszeitpunkt in der Altlastendefinition. Auch dieses Kriterium führt (potentiell) zu einer Ungleichbehandlung von im Hinblick auf die Bodenbeeinträchtigung gleichen Sachverhalten, da vor der Stilllegung auf schädliche Bodenveränderungen lediglich die allgemeinen Sanierungsvorschriften anwendbar sind.

## ii) „Echte“ und „unechte“ Altlasten

Zuweilen wird bei Altlasten in den alten Bundesländern zwischen „echten“ Altlasten und „unechten“ Altlasten unterschieden. Unter ersteren werden solche Altlasten verstanden, die nicht in den zeitlichen Anwendungsbereich des am 01.03.1960 in Kraft getretenen Wasserhaushaltsgesetzes<sup>111</sup> bzw. des am 11.06.1972 in Kraft getretenen Abfallbeseitigungsgesetzes fallen, während unter letzteren die Altlasten verstanden werden, die unter das Regime dieser Fachgesetze fallen.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Siehe dazu *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 69.

<sup>111</sup> Im Gegensatz zum Preußischen Wassergesetz v. 07.04.1913 (Preußische Gesetzessammlung, S. 53) wird das Grundwasser im Wasserhaushaltsgesetz (erstmal) als eigenständiges Schutzgut anerkannt. Siehe dazu OVG Münster, NVwZ 1997, S. 507 ff. (508) und *Fouquet*, Sanierungsverantwortlichkeit, S. 31.

<sup>112</sup> Zu dieser Differenzierung *Papier*, DVBl. 1985, S. 873 ff.; *Pape*, NJW 1992, S. 2661 ff. m. w. N.

Relevant wird diese Unterscheidung z. B. für die Frage nach dem Verschulden und der Kenntnis oder der fahrlässigen Unkenntnis vom langfristigen Schädigungspotential der Schadstoffe sowie der Legalisierungswirkung behördlicher Zulassungsentscheidungen. Im Hinblick auf die (verschuldensunabhängige) Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers und der Sozialbindung des Eigentums kommt ihr nur geringe Bedeutung zu, weshalb eine Aufspaltung des Altlastenbegriffes in diesem Sinne im weiteren Verlauf der Studie unterbleiben kann.

### iii) Altlasten und schädliche Bodenveränderungen

Die Rechtstermini „Altlasten“ und „schädliche Bodenveränderungen“ werden zwar oft synonym verwendet, sie sind jedoch nicht gleichbedeutend. Altlasten können insoweit als Unterbegriff schädlicher Bodenveränderungen verstanden werden, als diese durch bestimmte Quellen – nämlich Altablagerungen oder Altstandorte – hervorgerufen worden sind. Altlasten sind dann lediglich ein Segment des umfassenderen Begriffes der schädlichen Bodenveränderungen.

Demgegenüber besteht von Gesetzes wegen eine eigenständige Sanierungsbedürftigkeit von Altlasten unabhängig von der Verursachung schädlicher Bodenveränderungen in denjenigen Fällen, in denen durch Altablagerungen oder Altstandorte sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Beispiele für solche Sachverhalte liefern Ausgasungen aus einem Deponiekörper oder reine Gebäudekontaminationen, die unabhängig von der Beeinträchtigung des sie tragenden Erdreiches bestehen. Besonders deutlich wird die Unabhängigkeit des Altlastenbegriffes vom Vorliegen schädlicher Bodenveränderungen bei den sogenannten gefährlichen Deponiekörpern, bei denen oft gar kein Bodensubstrat mehr vorhanden ist.

Die Verortung einer solchen von Bodenkontaminationen losgelösten Sanierungspflicht in einem Bodenschutzgesetz stößt auf rechtssystematische Bedenken. Mit der Einbeziehung sonstiger Gefahren in die Altlastendefinition werden nämlich ausschließlich Fallkonstellationen erfasst, deren Gefahrenpotential nicht bodenbezogen ist. Es handelt sich in erster Linie um Gefährdungen des Menschen durch Diffundierungs- und Ausgasungsprozesse aus Gebäuden oder Altablagerungen in die Umwelt. Des Weiteren werden Gewässergefährdungen in Bezug genommen, die nicht durch schädliche Bodenveränderungen vermittelt drohen. Da eine Gefährdung oder bereits eine Beeinträchtigung von Bodenfunktionen in den vorgenannten Fällen nicht bestehen muss, kann eine dennoch veranlasste Sanierungstätigkeit zum Bodenschutz als eigentlichem Gesetzesziel nichts beitragen. Dieser Befund ruft, wie zu zeigen bleibt, auch unter dem Aspekt der Legitimation nicht zu vernachlässigende Bedenken hervor.

### c) Gewässerverunreinigungen

Schließlich ist der Grundstückseigentümer zur Sanierung von Gewässerverunreinigungen, die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht worden sind, verpflichtet. Solche Verunreinigungen können sowohl das Grundwasser als auch Fließgewässer betreffen. Aus kompetenzrechtlichen Gründen enthält sich das Bundes-Bodenschutzgesetz – abgesehen von der Statuierung der Sanierungspflicht – weiterer Regelungen zu den Sanierungsanforderungen. Denn auf dem Gebiet des Wasserhaushaltsrechts verfügte der Bund gemäß Art. 74 I Nr. 4 GG a. F. nur über eine Rahmengesetzgebungskompetenz. Inwieweit stoffliche oder sonstige Gewässerbelastungen toleriert werden können, bleibt daher gemäß § 4 IV S. 3 BBodSchG dem Wasserrecht überantwortet.<sup>113</sup>

Vor Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes bestand Uneinigkeit darüber, ob der Grundstückseigentümer die von seinem Grundstück ausgehenden Gewässerverunreinigungen überhaupt zu beseitigen hat. Nach herrschender Rechtsprechung wurde diese Pflicht unter Verweis darauf, dass das Eigentum zwar Anknüpfungspunkt der Zustandsverantwortlichkeit sei, ihm aber keine Bedeutung für die Reichweite der vom Verantwortlichen zu treffenden Maßnahmen zukomme, befürwortet.<sup>114</sup> Diese Rechtsprechung spiegelt sich nunmehr in der Gewässersanierungspflicht des Grundstückseigentümers nach § 4 III BBodSchG wider. Unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an dem sanierungsbedürftigen Gewässer hat der Grundstückseigentümer die von seinem Boden ausgehenden Verunreinigungen desselben zu sanieren.

Gewässerverunreinigungen entstehen vor allem durch Diffundierungsprozesse, aufgrund derer Schadstoffe durch die Bodenschichten ins Grundwasser transportiert werden.<sup>115</sup> Transportmedium der schädlichen Wirkstoffe können dabei sowohl die Bodenluft als auch die Bodenlösung sein.

Weiterhin können Gewässerverunreinigungen die Folge von Bodenerosionsprozessen sein, indem Bodenpartikel dem Gewässer zugeführt und als Schwebstoffe mitgeführt werden. Die Gewässer verschlammten infolge der gestörten Sedimentdynamik, was wiederum zu Rückstauungen und Überschwemmungen führen kann.

---

<sup>113</sup> Angesichts der neuen Abweichungskompetenz der Bundesländer auf dem Gebiet des Wasserhaushalts gemäß Art. 72 III Nr. 5 GG n. F. wird ihre diesbezügliche Regelungsbefugnis beibehalten bzw. gestärkt.

<sup>114</sup> So z. B. VGH Kassel, DVBl. 1992, S. 721 ff.; VGH München, NVwZ 1994, S. 314 ff.

<sup>115</sup> Auf drohende Gewässerverunreinigungen als Bestandteil der Altlastendefinition in Gestalt sonstiger Gefahren ist bereits im vorausgehenden Gliederungspunkt eingegangen worden.

Weitere Folgeerscheinungen sind Verschmutzungen und Eutrophierung.<sup>116</sup> Derart entstandene Gewässerverunreinigungen scheinen bisher im Zusammenhang mit der Bodensanierungspflicht kaum thematisiert worden zu sein, obwohl eine Sanierungspflicht des Eigentümers, von dessen Grundstück die Bodenpartikel abgetragen worden sind, nach den bodenschutzrechtlichen Vorschriften durchaus begründet werden könnte.

Zukünftig werden sich in Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie eine in das Wasserhaushaltsgesetz neu einzuführende Vorschrift und sie konkretisierende Vorschriften in den Landeswassergesetzen der Sanierung von Gewässerverunreinigungen annehmen.<sup>117</sup> In Anbetracht der bisherigen Rahmengesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet des Wasserrechts ist im Gesetzentwurf zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie die endgültige, sanierungsrelevante Entscheidung über das Vorliegen eines Gewässerschadens den Ländern übertragen worden. Diese haben darüber zu entscheiden, wann die von dem neuen § 22a WHG geforderten „erheblichen nachteiligen Auswirkungen“ auf den ökologischen, chemischen und/oder mengenmäßigen Zustand und/oder das ökologische Potential eines Gewässers vorliegen.<sup>118</sup>

Fehlt es an solchen Auswirkungen, liegt kein Gewässerschaden vor, der vom Betreiber nach der Umwelthaftungsrichtlinie bzw. vom Verantwortlichen nach dem Umweltschadensgesetzentwurf zu sanieren wäre.

### **3. Inhalt und Umfang der Sanierungsmaßnahmen**

Wurden soeben die Sanierungsobjekte dargestellt, wird nunmehr darauf eingegangen, welche Sanierungsanordnungen dem Sanierungspflichtigen gegenüber getroffen werden können. Inhalt und Umfang der Sanierungsmaßnahmen werden dabei elementar durch das angestrebte Sanierungsziel determiniert. Daher kommt dem Grundverständnis der Bodensanierungstätigkeit als reine Gefahrenabwehrmaßnahme oder aber als möglichst weitgehende Wiederherstellungsleistung<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Vgl. dazu das Jahresgutachten 1994 des *WBGU*, Die Welt im Wandel – Die Gefährdung der Böden, S. 157 (BT-Drs. 13/2221).

<sup>117</sup> Die entsprechende Änderungsabsicht enthält Art. 2 des Entwurfs für ein Umweltschadensgesetz; siehe Fn. 20.

<sup>118</sup> Zur Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle anhand des Anhanges V zur WRRL und zur Bedeutung der Ausnahmen des Art. 4 VII WRRL *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 75 f.

<sup>119</sup> Für die Sanierung als Wiederherstellungsleistung im Rahmen einer zukunftsorientierten nachhaltigen Bodennutzung sprechen sich z. B. *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, Einf. A Rdnr. 105 aus. Wiederherstellung im bodenschutzrechtlichen Sinne nimmt jedoch nicht den ursprünglichen Bodenzustand in

beeinträchtigt Bodenfunktionen zentrale Bedeutung zu. Je nach angestrebtem Sanierungsziel variieren Inhalt und Umfang der anzuordnenden Sanierungsmaßnahmen erheblich. Daher ist es angezeigt, vorab das Ziel der Bodensanierungstätigkeit genauer in den Blick zu nehmen.

### **a) Sanierungsziel**

Welcher Bodenzustand nach Abschluss der Sanierungsmaßnahmen erreicht sein soll, ist dem Bundes-Bodenschutzgesetz nicht explizit zu entnehmen. Implizit können jedoch § 4 III S. 1 BBodSchG und § 1 BBodSchG Aussagen hierzu entnommen werden.

Ebenso erlauben bodenschutzbezogene Normen des Entwurfs zu einem Umweltschadengesetz unter Berücksichtigung der von ihm umzusetzenden Vorschriften der Umwelthaftungsrichtlinie der Beantwortung dieser Frage dienliche Rückschlüsse. Wie das Bundes-Bodenschutzgesetz nehmen sich diese Normenkomplexe dem Schutz des Bodens unter Heranziehung eines vergleichbaren Instrumentariums an.

Des Weiteren enthält der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch<sup>120</sup> einen eigenständigen Bodenschutzteil, dem wichtige Anhaltspunkte dafür zu entnehmen sind, welche Ziele ein zukunftsgerichteter Bodenschutz zu verfolgen hat.

#### **i) § 4 III BBodSchG**

Gemäß § 4 III S. 1 BBodSchG hat eine Sanierung so zu erfolgen, dass „dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen.“ Daraus mag der unbedarfte Leser den Eindruck gewinnen, die Sanierungstätigkeit sei eine reine Gefahrenabwehrmaßnahme.<sup>121</sup> Dieser Gedanke wird genährt durch die vordergründige

---

Bezug, sondern meint die Rückführung des Bodens in bestimmte Funktionen. Denn nach bisherigem Wissensstand ist eine vollständige Wiederherstellung von Böden in allen ihren Eigenschaften und Potentialen nach wie vor nicht zu bewerkstelligen. Vgl. *Stahr*, in: Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (37).

<sup>120</sup> Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (UGB-KomE).

<sup>121</sup> Zur Qualifizierung der Sanierung als reine Gefahrenabwehrmaßnahme oder als Wiederherstellungsleistung beeinträchtigter Bodenfunktionen ausführlich unten B. III. 1.

Nutzungsorientierung der Sanierungstätigkeit, die sich aus § 4 V BBodSchG i. V. m. der Bundesbodenschutzverordnung<sup>122</sup> ergeben soll.

Ohne es immer explizit auszusprechen, besteht jedoch Einigkeit darüber, dass im Ergebnis die beeinträchtigten Bodenfunktionen so weit wie möglich wieder hergestellt und bereits eingetretene Bodenschäden weitestgehend beseitigt werden sollen. Im Boden sollen nach Möglichkeit und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur noch solche Schadstoffkonzentrationen verbleiben, die den natürlichen oder den vor der Verunreinigung vorhandenen Hintergrundwerten entsprechen.<sup>123</sup>

Schon der Aspekt, dass mittels einer Sanierung kontaminierter Bodenschichten gegebenenfalls bestehende Gewässerverunreinigungen beseitigt werden sollen und ihrer Neubildung vorgebeugt werden soll, spricht dafür, eine möglichst weitreichende Bodensanierung einzufordern.<sup>124</sup> Denn wasserrechtliches Ziel einer Grundwassersanierung ist die Wiederherstellung der natürlichen Grundwasserbeschaffenheit.<sup>125</sup> Die Tolerierung im Boden verbleibender Schadstoffmengen würde stets das Risiko ihres erneuten Austrages in Gewässer in sich bergen und stünde im Widerspruch zum Besorgnisgrundsatz der §§ 26 II, 32b II, 34 II WHG. Hier strahlt der Grundsatz des umfassenden, von kurzzeitigen menschlichen Nutzungsinteressen

---

<sup>122</sup> Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) v. 12.07.1999, BGBl. I S. 1554, geändert durch Art. 2 V. v. 23.12.2004, BGBl. I S. 3758.

<sup>123</sup> Zum Wiederherstellungsaspekt der Sanierungstätigkeit *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 1 Rdnr. 29. Die Reparatur bereits eingetretener Schäden sehen *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 1 Rdnr. 17 als Hauptanwendungsbereich des Gesetzes an. Das Bundesverwaltungsgericht will in dem bundesbodenschutzgesetzlichen Maßnahmenbündel klar das Ziel des Gesetzgebers erkennen, die Verantwortlichen „unmittelbar zur Einleitung der notwendigen Schritte zur Sicherung und Wiederherstellung der Bodenfunktionen zu verpflichten“, Urteil v. 26.04.2006 – 7 C 15/05 = NVwZ 2006, S. 1067 f. (1067).

<sup>124</sup> Zum Spannungsverhältnis zwischen der Nutzungsorientierung des Bodenschutzes und dem Grundsatz des umfassenden Gewässerschutzes *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 166-168 und *Versteyl*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 79, 80 sowie *Schink*, DÖV 1999, S. 799 ff. (806 f.). Zur Unmöglichkeit, mit verhältnismäßigen Mitteln dauerhaft eine Unterschreitung des Prüfwertes zur Beurteilung des Wirkungspfades Boden–Grundwasser zu erreichen und zum grundsätzlichen Erfordernis der Durchführung von Dekontaminationsmaßnahmen zur Sanierung einer Grundwasserverunreinigung *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, S. 21.

<sup>125</sup> *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, S. 20.



losgelösten Gewässerschutzes<sup>126</sup> auf das Bodensanierungsziel aus, da die Ziele und Zielwerte für die ungesättigte und die gesättigte Bodenzone aufgrund ihres engen Zusammenhanges nicht unabhängig voneinander festgelegt werden können und dürfen.<sup>127</sup>

## ii) § 1 BBodSchG

Aus einer Zusammenschau mit § 1 BBodSchG ergeben sich weitere Gesichtspunkte zur Bestimmung des Sanierungszieles. Der Tradition moderner Umweltgesetze folgend informiert das Bundes-Bodenschutzgesetz in pointierter Stellung im ersten Paragraphen über seinen Zweck und seine Grundsätze. Obwohl Ziel- und Zweckbestimmungen keine unmittelbare Wirkung entfalten, erfüllen sie bedeutsame Funktionen im Zusammenhang mit der Gesetzeshandhabung: Als Interpretationsleitlinie und Ermessensdirektive kommt der grundsätzlichen Ausrichtung, insbesondere eines *Schutzgesetzes*, entscheidende Bedeutung für die Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zu. Die Positivierung der Gesetzgebungsmotive leistet Hilfestellung bei der historischen und teleologischen Gesetzesauslegung und ist von tragender Bedeutung für die Formulierung von Handlungszielen seitens der Behörden. Letztlich dienen alle nachfolgenden Gesetzesvorschriften der Erfüllung des Schutzzweckes, da sie eine möglichst weitgehende Zielerreichung gewährleisten sollen.<sup>128</sup> Daher kann der Schutzansatz des Bundes-Bodenschutzgesetzes zur Interpretation der Sanierungspflicht und zur Bestimmung des Sanierungsinhalts und -umfangs herangezogen werden.

Als eines der im Bundes-Bodenschutzgesetz verankerten umweltpolitischen Instrumente zur Erfüllung des Gesetzeszweckes ist die Sanierungstätigkeit bereits in § 1 S. 2 BBodSchG ausdrücklich benannt und aus diesem Grund dem Schutzzweck des Gesetzes unmittelbar verpflichtet. Aufgrund der zentralen Bedeutung, die der Sanierungstätigkeit im Rahmen des bodenschutzrechtlichen Instrumentariums zukommt, hat sie sogar den Hauptanteil zur Erfüllung des Gesetzeszweckes beizusteuern. Der Inhalt und der Umfang der Sanierungsmaßnahmen sind daher maßgeblich anhand des in § 1 BBodSchG niedergelegten Schutzansatzes zu bestimmen. Dabei gilt es Folgendes zu beachten:

---

<sup>126</sup> BVerwG, DÖV 1974, S. 207 ff. und NVwZ 1989, S. 1061 ff.

<sup>127</sup> So ausdrücklich *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, S. 20.

<sup>128</sup> *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 1 Rdnr. 2 messen § 1 BBodSchG die Bedeutung eines interpretatorischen Angelpunktes bei. *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 12 ff. will der Angabe des Normzweckes rechtlichen Gehalt dahingehend beilegen, dass sie verbindlich die Auswahl unter mehreren Auslegungsalternativen bestimmen soll.

Ein ökozentrischer Bodenschutz, der den Boden um seiner selbst willen geschützt wissen will, würde eine weitergehende Sanierung erfordern als ein anthropozentrischer Schutzansatz. Folgt man dieser überkommenen, ein Ausschließlichkeitsverhältnis zwischen den beiden Schutzansätzen vermittelnden Dichotomie, müsste bei Verfolgen eines ökozentrischen Schutzansatzes als abzuwehrende Gefahr und zu beseitigender Schaden bereits jede Beeinträchtigung ökologischer Bodenfunktionen angesehen werden. Geschuldet wäre dann eine möglichst vollständige Wiederherstellung der ökologischen Funktionen. Bei einem anthropozentrischen Ansatz hingegen ergäbe sich ein Schaden erst dann, wenn anthropogene Nutzungsinteressen oder die menschliche Gesundheit (unmittelbar) beeinträchtigt sind. Erforderlich wäre dann nur eine weniger weitgehende Wiederherstellung der beeinträchtigten Nutzungsfunktionen des Bodens, die zugleich die dem Menschen drohenden Gefahren beseitigen müsste.

Der Schutzansatz des Bundes-Bodenschutzgesetzes war während des Gesetzgebungsprozesses äußerst umstritten. Die Meinungen polarisierten sich hauptsächlich zwischen einem anthropozentrischen und einem ökozentrischen Bodenschutz. Eine wirklich eindeutige Position hat der Bundes-Bodenschutzgesetzgeber nicht eingenommen. Stattdessen haben beide Ausrichtungen in den Schutzzweck und in die Vorschriften des Gesetzes Eingang gefunden.<sup>129</sup> Anhand des § 1 BBodSchG sei diese gesetzgeberische Unentschlossenheit kurz aufgezeigt:

Satz 1 dieser Vorschrift erklärt die nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung der Funktionen des Bodens zum Gesetzeszweck. Es wird also nicht der Boden an und für sich zum Schutzgegenstand erhoben – was bei einem Schutzgesetz nahe läge –, sondern dessen Funktionsfähigkeit, was auf eine anthropozentrische Ausrichtung des Gesetzes schließen lassen könnte. Allerdings erfolgt keine Einschränkung der geschützten Bodenfunktionen auf (bestimmte) Nutzungsfunktionen, sodass von der Schutzausrichtung des Gesetzes her eine Wiederherstellung auch der ökologischen Funktionen angestrebt wird. § 1 S. 1 BBodSchG ist dahingehend zu verstehen, dass eine Sicherung und Wiederherstellung eines möglichst großen Potentials an Bodenfunktionen von Gesetzes wegen beabsichtigt ist.<sup>130</sup>

Ein solch umfassender Schutz aller Bodenfunktionen ist nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit dem Verfolgen eines ökozentrischen Schutzes des Bodens um seiner

---

<sup>129</sup> Zur Grundstruktur und Entstehungsgeschichte des § 1 BBodSchG siehe *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 1 Rdnr. 2 f.

<sup>130</sup> So *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 1 Rdnr. 8; *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 1 Rdnr. 1-12.

selbst willen.<sup>131</sup> Denn die ökologische Intaktheit der Böden liegt langfristig gesehen im (Nutzungs-)Interesse des Menschen, der auf den Boden als natürliche Lebensgrundlage essentiell angewiesen ist. Erst das Abstellen auf gegenwärtige oder unmittelbar bevorstehende konkrete Nutzungsinteressen unter gleichzeitiger Vernachlässigung zeitlich weiter reichender Planungshorizonte erschafft zwischen dem Schutz der ökologischen Bodenfunktionen und den anthropogenen Nutzungsinteressen am Boden die Chimäre eines Zielkonflikts. Ohne Sicherung und Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen ist jedoch ein effektiver Bodenschutz, der die langfristigen Nutzungsinteressen des Menschen sichern will, nicht zu erzielen. Die Orientierung an gegenwärtigen oder bereits geplanten Bodennutzungen bei der Festlegung der Sanierungspflichten und das Außerachtlassen der Multifunktionalität des Bodens bergen die Gefahr in sich, durch das Akzeptieren eines gewissen Maßes an Kontamination nicht den wirklich erforderlichen Sanierungsumfang zu erreichen und negativen Entwicklungstendenzen nicht entschieden genug entgegenzutreten. Das größtmögliche Potential an Bodenfunktionen kann bei dieser Herangehensweise nicht wiederhergestellt werden, und die mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz angestrebte generelle Verbesserung des Bodenzustandes bliebe nahezu aus. Eine nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung aller Bodenfunktionen, wie sie § 1 S. 1 BBodSchG ausdrücklich fordert, wäre nicht gewährleistet. Nach hier vertretener Auffassung liegt eine möglichst weitgehende, auf die ökologische Intaktheit des Bodens zielende Sanierungstätigkeit im genuinen Interesse des Menschen, sodass sie mit einem anthropozentrischen Schutzansatz nicht nur verträglich ist, sondern sogar einen Teilaspekt desselben darstellt.<sup>132</sup>

Zur Veranschaulichung der Bedeutung ökologischer Funktionen dienen folgende kleine Beispiele:

Beeinträchtigungen der regulativen Funktion des Bodens für den Wasserhaushalt führen zu negativen Veränderungen der klimatischen Verhältnisse. Aus ihnen wiederum kann sich eine Zuspitzung der Gefährdungssituation für den Hochwasserschutz ergeben, aus der schließlich Beeinträchtigungen für den Menschen bedeutsamer Nutzungsfunktionen des Bodens resultieren können.

---

<sup>131</sup> A. A. *Ziiblsdorff/Füllkerig*, *altlasten spektrum* 2005, S. 267 ff. (268), die dem Bundes-Bodenschutzgesetz einen ökozentrischen Ansatz entnehmen wollen.

<sup>132</sup> Zum Bodenschutz als Daseinsvorsorge und langfristige Kapitalerhaltungsmaßnahme, mit der ein kurzzeitig orientiertes Gewinnstreben nicht vereinbar ist, *Stabr*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (36). Sowohl Daseinsvorsorge als auch Kapitalerhaltung sind rein menschliche Interessen, die jedoch den Schutz ökologischer Bodenfunktionen bedingen.

Auch die Fähigkeit des Bodens, organische Schadstoffe durch Abbau und Umbau so zu verändern, dass sie zu unbedenklichen Stoffen mineralisiert werden, ist als ökologische Funktion auch für den Menschen von größtem Interesse.

Die vorstehenden Beispiele sollten stellvertretend für viele veranschaulichen, dass Bodenschutz auf Dauer gesehen nicht bei einer reduzierten Sanierungstätigkeit stehen bleiben kann – selbst wenn man nur anthropozentrische Zielsetzungen verfolgen will. Das Handeln des Menschen wird immer wieder im negativen wie im positiven Sinne auf ihn selbst zurückfallen.

Das dem ökozentrischen Schutzansatz entgegengebrachte Argument, er ignoriere tatsächliche Gegebenheiten, wie die Knappheit öffentlicher Mittel, und könne daher nicht vom Gesetzgeber intendiert sein, verkennt seinerseits die existentielle Abhängigkeit des Menschen von der ökologischen Intaktheit der Böden. Die hinter einer Polarisierung der Schutzkonzeptionen stehende verkürzte Sichtweise wird der Komplexität ökologischer Wechselwirkungen und damit der Bodenschutzproblematik insgesamt nicht gerecht. Sie muss daher als dem Ziel eines effektiven Bodenschutzes abträglich beurteilt werden. Das in § 1 BBodSchG erkennbare Bemühen des Gesetzgebers, beide Ansätze miteinander zu harmonisieren und gemeinsam zu verfolgen, ist zu begrüßen und belegt, dass zwischen anthropozentrischem und ökozentrischem Bodenschutz kein unauflösbarer Interessenkonflikt besteht.

Affirmiert und zugleich betont wird ein solches Verständnis des Gesetzeszweckes durch die Verpflichtung des Bodenschutzes auf den Nachhaltigkeitsgrundsatz<sup>133</sup> in § 1 S. 1 BBodSchG. Speziell für den Boden als nicht erneuerbare begrenzte Ressource ist dieses Umweltprinzip von hervorgehobener Bedeutung.<sup>134</sup> Mit diesem Grundsatz wird eine Schutzkonzeption verfolgt, die die Nutzung des Bodens dauerhaft auch für zukünftige Generationen gewährleisten will, ohne Nutzungen im Vorhinein auszuschließen. Die darin zum Ausdruck kommende Langzeitverantwortung ist wegen des in Art. 20a GG niedergelegten Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen zudem verfassungsrechtlich geboten.

---

<sup>133</sup> Zum Nachhaltigkeitsgrundsatz ausführlich *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rdnr. 31 und § 11 Rdnr. 270. Eine anschauliche Zusammenfassung dessen, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist, findet sich in § 4 UGB-KomE. Der Rechtsterminus „Grundsatz“ ist ein oszillierender Begriff. Nach verbreitetem Verständnis ist unter ihm ein „rechtssatzförmiges Prinzip“ zu verstehen. Damit kommt ihm die Funktion eines Rechtssatzes zu, der vor allem bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Ausübung behördlichen Ermessens Bedeutung erlangt. Vgl. dazu *Larenz*, Methodenlehre, S. 474 ff.

<sup>134</sup> Folgerichtig wird in der Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/670, der nachhaltige Schutz der Bodenfunktionen zum Hauptanliegen des Gesetzes erklärt.

Ein nachhaltiger Bodenschutz kommt nicht umhin, die ökologischen Funktionen zu sichern und wiederherzustellen. Denn nur dadurch kann überhaupt das biotische und abiotische Bodenpotential erhalten bleiben. Ziel jeder Bodenbehandlung muss es folglich sein, belastete oder zerstörte Flächen in die Stoffkreisläufe zurückzuführen.<sup>135</sup> Eine Orientierung der Sanierung an (gefahrenbezogenen) Bodenwerten erscheint dem gegenüber kaum zielgerecht zu sein.<sup>136</sup>

Eine auf kurzfristige menschliche Nutzungsinteressen fixierte Orientierung der Bodensanierung, die nur die Gefährdung bestimmter Schutzgüter in Betracht nimmt, würde diejenigen Bodenfunktionen vernachlässigen, die der Boden als Lebensraum und Lebensgrundlage für Tiere und Pflanzen und aufgrund seiner Filter-, Puffer- und Speicherkapazität als unverzichtbarer Bestandteil des Naturhaushalts erfüllt. Auf lange Sicht gesehen ist es unerlässlich, dass Böden eine Qualität aufweisen, in der Bodenorganismen überlebensfähig sind. Denn diese Organismen bauen organische Strukturen ab, wandeln sie unter Abgabe von pflanzenverfügbaren Nährstoffen und Kohlendioxid um und sorgen für eine Durchmischung und Lockerung des Bodens. Solche Aktivitäten wirken sich positiv auf den Wasser-, Luft- und Wärmehaushalt und schließlich auf die Bodenfruchtbarkeit aus. Soll der Nachhaltigkeitsbegriff nicht nur eine bedeutungslose Worthülse sein, die dem Gesetz lediglich einen modernen Anstrich verleiht, sondern mit Leben gefüllt werden, muss den ökologischen Funktionen des Bodens sogar eine Vorrangstellung eingeräumt werden.

Ein dem Nachhaltigkeitsgedanken verpflichteter Bodenschutz, der den intertemporären Schutz der Lebensgrundlagen zum Ziel hat, dürfte den Verbleib von Schadstoffen im Boden nicht tolerieren. Die (langfristige) Beeinträchtigung von Bodenfunktionen steht im Widerspruch zur Assimilationsregel des Nachhaltigkeitskonzepts. Hinzu kommt, dass das Assimilationspotential des Naturhaushalts nur schwer einschätzbar ist, weshalb der Nachhaltigkeitsgrundsatz eine möglichst weitreichende Bodensanierung erfordert. Nur dann besteht die Chance einer so weitgehenden Schadstoffminderung, dass sich die beeinträchtigten Bodenfunktionen regenerieren können und langfristig keine weiteren Schädigungen des Bodens oder anderer Schutzgüter zu befürchten sind.

Einen Schutz der ökologischen Funktionen erfordert ebenfalls der in § 1 S. 2 BBodSchG erwähnte Vorsorgedanke und der aus ihm ableitbare Freiraum-

---

<sup>135</sup> Vgl. dazu *Stabr*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (26).

<sup>136</sup> Kritisch zur Anwendbarkeit physikalischer Messgrößen im Bodenschutz *Stabr*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (31).

ansatz<sup>137</sup>. Das Ziel der Umweltvorsorge besteht darin, Gefährdungen und Schädigungen der Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden und ihrer Entstehung entgegenzuwirken, indem bereits unterhalb der Schwelle einer konkreten Gefahr Maßnahmen ergriffen werden. Dem Vorsorgegrundsatz kann daher nur ein möglichst weitreichender, alle potentiellen Bodenfunktionen einschließender Bodenschutz genügen.<sup>138</sup>

Auch der Minimierungsgrundsatz des § 1 S. 3 BBodSchG stützt diese Sichtweise. In ihm wird festgelegt, dass bei Einwirkungen auf den Boden Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte soweit wie möglich vermieden werden sollen.<sup>139</sup> In § 1 S. 3 BBodSchG wird die zuvor postulierte Gleichwertigkeit der Bodenfunktionen zumindest relativiert und den natürlichen Funktionen sowie der Archivfunktion des Bodens mehr Gewicht beigegeben.<sup>140</sup> Insoweit kann der Handlungsgrundsatz des § 1 S. 3 BBodSchG als Gewichtungsvorgabe im Rahmen behördlicher Ermessensentscheidungen verstanden werden.<sup>141</sup> Nach einer weitergehenden Ansicht haben sich nutzungsbezogene Regelungen grundsätzlich an den natürlichen Funktionen des Bodens zu orientieren.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> Dem Freiraumansatz zufolge zielt die Umweltvorsorge darauf ab, ausreichend intakte Lebensräume und Freiräume für die Entwicklung zukünftiger Generationen zu bewahren. Zum Freiraumansatz *Brandt*, in: DiFabio/Marburger/Schröder (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 1996, S. 215 ff. (218) und *Tremmel/Laukemann/Lux*, ZRP 1999, S. 432 ff.

<sup>138</sup> Aus dem Vorsorgegedanken leitet *Stabr*, in: Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (29) sogar einen vorrangigen Schutz der ökologischen Bodenfunktionen ab.

<sup>139</sup> Diese Formulierung ist auf den Vorschlag des *Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)* zurückzuführen, wonach die ökologischen Funktionen mit Vorrang zu betrachten seien. Mit der Aufnahme des Satzes 3 in die Zweckbestimmung des Bundes-Bodenschutzgesetzes unter Hinzufügung des Überschriftenteils „(...) und Grundsätze“ ist der Gesetzgeber diesem Vorschlag gefolgt. Siehe dazu *Brandt*, *Altlastenrecht*, XI B. Rdnr. 12.

<sup>140</sup> Daher wird von § 1 S. 3 BBodSchG als Einschränkung oder Ausnahme zu § 1 S. 1 BBodSchG gesprochen. So z. B. *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, *BBodSchG*, § 1 Rdnr. 18.

<sup>141</sup> *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, *BBodSchG*, § 1 Rdnr. 32.

<sup>142</sup> Siehe dazu *Landmann/Rohmer/Ewer*, *Umweltrecht* IV, Nr. 9 Vorb. 184 m. w. N. *Landel/Vogg/Wüterich*, *Bundes-Bodenschutzgesetz*, § 1 Rdnr. 37 wollen aus dem Minimierungsgrundsatz einen prioritären Schutz der in § 1 S. 3 BBodSchG genannten Bodenfunktionen abgeleitet wissen, was auf die Bodensanierungspflicht des § 4 III BBodSchG durchschlagen soll.

Es zeigt sich somit, dass der Gesetzeszweck des Bundes-Bodenschutzgesetzes nicht auf den Schutz anthropogener Nutzungsfunktionen beschränkt ist, sondern die natürlichen Bodenfunktionen (zumindest gleichrangig) einbezieht. Sowohl der Nachhaltigkeits- als auch der Vorsorgegedanke verpflichtet dazu, größere Zeiträume in den Blick zu nehmen und den Bodenschutz nicht allein an den aktuellen Nutzungsinteressen gegenwärtiger Generationen auszurichten. Auch künftigen Generationen soll das Nutzungspotential am Boden erhalten bleiben. Ein nur auf Gefahrenabwehr zielender, nachsorgender Bodenschutz stünde damit nicht in Einklang. Aus diesen Erwägungen heraus müssen Sanierungsmaßnahmen die Wiederherstellung ökologischer Funktionen als ein Ziel verfolgen, was bei der einzelfallbezogenen Festlegung der Sanierungsziele zu berücksichtigen ist.

Dass die Gefahrenabwehr nicht das primäre Sanierungsziel darstellt, lassen Behördenvertreter immer wieder durchblicken. Ihren Aussagen zufolge ist oberstes Ziel der Sanierungspraxis, die Flächen mit Hilfe der Sanierungsmaßnahmen wieder einer (wirtschaftlich) sinnvollen Nutzung zuzuführen.<sup>143</sup>

### iii) Entwurf zum Umweltschadensgesetz und Umwelthaftungsrichtlinie

Aus dem Entwurf eines Umweltschadensgesetzes als sektorenübergreifender Regelung einer öffentlich-rechtlichen Sanierungspflicht für Umweltschäden können weitere allgemein gültige Aussagen zum Ziel der Sanierungstätigkeit gewonnen werden. Bei der Bodensanierung handelt es sich um einen Teilaspekt der Bewältigung von Umweltschäden, deren sich das Umweltschadensgesetz in Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie annimmt. Da Bodenschäden einen Anwendungsbereich des Umweltschadensgesetzes bilden werden, muss die bundesbodenschutzgesetzliche Sanierung mit der des Umweltschadensgesetzes und der übergeordneten Umwelthaftungsrichtlinie konform gehen.

Zwar bildet das Umweltschadensgesetz nach der ihm zugrunde liegenden Gesetzeskonzeption lediglich ein ausfüllungsbedürftiges Rahmengesetz, dessen Regelungen weiterer konkretisierender Umsetzungsakte bedürfen.<sup>144</sup> Dennoch sind ihm einen

---

<sup>143</sup> So z. B. die Aussage von Dr. Harald Friedrich vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen auf der Veranstaltung „Aktuelles Altlasten- und Bodenschutzrecht – Neue Trends und Entwicklung“, durchgeführt vom Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband (im Folgenden: AAV) am 08.06.2005 in Hattingen. Siehe dazu den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 15.

<sup>144</sup> Zum „Angebotscharakter“ des Umweltschadensgesetzes und dem Ausgestaltungserfordernis durch länderspezifisches Fachrecht siehe die Begründung zum Referentenentwurf, S. 9 ff., und zum Gesetzentwurf, der im September 2006 vom Bundeskabinett verabschiedet worden ist, S. 23, 33 f. (verfügbar unter

Mindeststandard repräsentierende Aussagen grundsätzlicher Art hinsichtlich des Zieles und der Reichweite der Sanierungstätigkeit zu entnehmen.

Zunächst einmal bekennt sich das Umweltschadensgesetz in Übereinstimmung mit der Umwelthaftungsrichtlinie und den von ihm in Bezug genommenen Fachgesetzen zum Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.<sup>145</sup> Die daraus ableitbaren Anforderungen an die Sanierungstätigkeit sind vorstehend bereits erörtert worden.

Dazu im Widerspruch zu stehen scheint die Definition des Umweltschadens in § 2 Nr. 1 lit. c) USchGE, wenn dort die Schädigung des Bodens in Abhängigkeit von Gefahren, die Bodenfunktionsbeeinträchtigungen für die menschliche Gesundheit in sich bergen können, bestimmt wird. In einer solchen Definition kann durchaus auf den ersten Blick eine Verkürzung des Bodenschutzes auf anthropogene Interessen gesehen werden.<sup>146</sup> Hierbei ist indes zu beachten, dass die Gefahrenreignung lediglich eine Erheblichkeitsschwelle determiniert, die eine Bodenschädigung erst zu einer sanierungsbedürftigen werden lässt. Auf die sich daran anschließende Frage, mit welchem Ziel eine Sanierung erfolgen soll, gibt die Definition keine Antwort. Stattdessen sind Ziel, Inhalt und Umfang der Sanierungsmaßnahmen autonom zu bestimmen und gemäß § 2 Nr. 8 USchGE im jeweils einschlägigen Fachrecht niedergelegt und dort abzulesen.

Die aufgrund des Gefahrenerfordernisses scheinbar restriktive Definition des Bodenschadens wird bei genauerer Betrachtung unter Einbeziehung der umzusetzenden Vorgaben der Umwelthaftungsrichtlinie relativiert. Denn in der dortigen Definition des Bodenschadens in Art. 2 Nr. 1 lit. c) UHRL wird keine Gefahrenreignung der Bodenverunreinigung im Hinblick auf die menschliche Gesundheit gefordert, sondern lediglich ein „erhebliches Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit“. Zur Beurteilung des Gefahrenpotentials soll dem Erwägungsgrund Nr. 7 entsprechend auf Risikobewertungsverfahren, mit denen

---

[www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesetzentwurf\\_umweltschaeden.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesetzentwurf_umweltschaeden.pdf).

<sup>145</sup> So Erwägungsgrund Nr. 2 der Umwelthaftungsrichtlinie und §§ 2 Nr. 8, 8 II USchadGE, die beide auf die fachgesetzlichen Maßstäbe des Naturschutz- und Wasserrechts verweisen und damit den dort explizit verankerten Nachhaltigkeitsgedanken übernehmen. Die Bezugnahme auf das Bundes-Bodenschutzgesetz muss insoweit außer Betracht bleiben, da sich andernfalls ein Zirkelschluss ergäbe.

<sup>146</sup> Eine weitere Einschränkung des Anwendungsbereiches folgt aus dem Erfordernis der Schadensverursachung durch die in Anlage 1 des Umweltschadensgesetzes enthaltenen beruflichen Tätigkeiten. Für Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen gilt diese Beschränkung des relevanten Verursachungsbeitrages nicht. Bei ihrer Schädigung können auch andere berufliche Tätigkeiten eine Verantwortung begründen. Voraussetzung ist in diesen Fällen dann, dass ein schuldhaftes Handeln vorliegt.



sich feststellen lässt, inwieweit die menschliche Gesundheit beeinträchtigt sein könnte, zurückgegriffen werden. Da ein Risiko – und sei es auch ein erhebliches – nach der deutschen Rechtsterminologie stets unterhalb der Gefahrenschwelle angesiedelt bleibt,<sup>147</sup> ist zum einen die Umsetzung der Richtlinienvorgabe im Umweltschadensgesetzentwurf kritisch zu würdigen und zum anderen die Tauglichkeit dieses Definitionsmerkmals zur Eingrenzung der relevanten, sanierungsbedürftigen Bodenveränderungen zu bezweifeln.<sup>148</sup>

Konkrete Aussagen zur Sanierungspflicht enthält sich der Umweltschadensgesetzentwurf weitgehend. Lediglich aus der Definition der zu ergreifenden Schadensbegrenzungsmaßnahmen in § 2 Nr. 7 USchGE lassen sich Hinweise gewinnen. Ihr zufolge ist Ziel solcher Maßnahmen, unter anderem „weitere Umweltschäden (...) oder eine weitere Beeinträchtigung von Funktionen zu begrenzen oder zu vermeiden.“ Darin kommt deutlich zum Ausdruck, dass der Schutz ökologischer Funktionen selbstständig und zumindest gleichwertig neben dem der menschlichen Gesundheit steht.

Obwohl das Ziel von Sanierungsmaßnahmen im Umweltschadensgesetzentwurf nicht explizit dargelegt wird, lässt es sich aus den sie betreffenden Vorschriften quasi herausdestillieren. Dient nämlich eine Sanierungsmaßnahme § 2 Nr. 8 USchGE zufolge der Sanierung eines Umweltschadens und besteht dieser – im Falle des Bodens – in einer Funktionsbeeinträchtigung, so ist Ziel der Maßnahme die Beseitigung der Funktionsbeeinträchtigung und dadurch die Wiederherstellung der Funktion.

Nimmt man die Umwelthaftungsrichtlinie, deren Umsetzung das Umweltschadensgesetz dient und vor deren Hintergrund seine Vorschriften zu interpretieren sind, mit in den Blick, erkennt man, dass die Sanierungspflicht vorrangig auf die Wiederherstellung beeinträchtigter Funktionen abzielt. Die Sanierungspflicht umfasst nach Art. 2 Nr. 11 UHRL

„jede Tätigkeit (...) einschließlich mildernder und einstweiliger Maßnahmen im Sinne des Anhanges II mit dem Ziel, geschädigte natürliche Ressourcen und/oder beeinträchtigte Funktionen wiederherzustellen, zu sanieren oder zu ersetzen oder eine gleichwertige Alternative zu diesen Ressourcen oder Funktionen zu schaffen.“

Die von der Funktionsbeeinträchtigung unter Umständen ausgehenden weiteren Gefahren bleiben unerwähnt und limitieren den Sanierungsumfang nicht. Maßgebliches Kriterium im Sinne einer Zielsetzung ist allein, die negativen Auswirkungen der Beeinträchtigung von Funktionen bzw. der Schädigung einer natürlichen

---

<sup>147</sup> Siehe dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 48.

<sup>148</sup> Wie hier *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 78 f. und *Bergkamp*, EELR 2002, S. 294 ff. (308).

Ressource zu neutralisieren, sei es durch Wiederherstellung bzw. Sanierung sei es durch eine äquivalente Kompensationsleistung.<sup>149</sup> Die Auswahl zwischen den verfügbaren Sanierungsmaßnahmen muss dabei gemäß Anhang II der Richtlinie sicherstellen, dass die „geeignetsten Maßnahmen zur Sanierung von Umweltschäden ausgewählt werden“. Es wird nach alledem ein rein naturales Kompensationskonzept verfolgt.

Ist ein Umweltschaden also erst einmal festgestellt, sind an die Sanierungspflicht gemäß der Umwelthaftungsrichtlinie eher strenge Anforderungen zu stellen. In jedem Fall ist vorrangig eine sogenannte primäre Sanierung anzustreben, mit der die beeinträchtigten Bodenfunktionen ganz oder zumindest annähernd in den Ausgangszustand zurückversetzt werden sollen (Anhang II Nr. 1.1.1. UHRL). Erst wenn dieses Ziel nicht erreichbar ist, darf eine ergänzende Sanierung vorgenommen werden, bei der eine äquivalente Kompensationsleistung an einem anderen Ort erbracht werden soll.<sup>150</sup> Diese Richtlinienvorgaben sind sowohl vom konkretisierenden Fachrecht als auch von den vollziehenden Behörden zwingend zu beachten.

In Anknüpfung an vorstehende Ausführungen kann aus dem System der Umwelthaftungsrichtlinie bzw. des sie ins nationale Recht transformierenden Umweltschadengesetzes ein weiterer Anhaltspunkt für das Ziel der Sanierungstätigkeit hergeleitet werden. Dieser liegt darin, dass im Gegensatz zum Bundes-Bodenschutzgesetz in der Umwelthaftungsrichtlinie wie auch im Umweltschadengesetzesentwurf zwischen Schadensbegrenzungsmaßnahmen, die die betreffenden Schadstoffe oder sonstigen Schadfaktoren zur Begrenzung und Vermeidung weiterer Schadwirkungen unverzüglich kontrollieren, beseitigen oder auf sonstige Weise behandeln sollen, einerseits und Sanierungsmaßnahmen andererseits unterschieden wird. Mit dieser Unterscheidung wird zugleich der gefahrenabwehrende Teil der Sanierungspflicht in Gestalt der Erbringung von Schadensbegrenzungsmaßnahmen vom naturalrestituierenden Teil in Gestalt der eigentlichen Sanierung deutlich getrennt.

Es bleibt festzuhalten, dass das Ziel von Sanierungsmaßnahmen primär in der Wiederherstellung beeinträchtigter Funktionen bzw. der Rückführung der geschädigten Ressource in den Ausgangszustand unter Verfolgung eines rein naturalen Kompensationskonzeptes ist.

---

<sup>149</sup> Näher ausgeführt werden die Sanierungsziele unter Differenzierung in eine primäre Sanierung, eine ergänzende Sanierung und eine Ausgleichssanierung in Anhang II Nr. 1.1. der Umwelthaftungsrichtlinie.

<sup>150</sup> Dieser Ort soll gemäß Anhang II Nr. 1.1.2. UHRL nach Möglichkeit in geographischem Zusammenhang mit dem geschädigten Ort stehen.

#### iv) Entwurf der Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch

Dass ein Bodenschutzgesetz vor allen anderen Funktionen die natürlichen Funktionen des Bodens zu schützen hat, brachte bereits der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch in der Formulierung seiner dem Bodenschutzteil voranstehenden Zweckbestimmung deutlich zum Ausdruck. In § 326 S. 1 UGB-KomE wird als Zweck des gesetzlichen Bodenschutzes bestimmt, die „natürlichen Funktionen des Bodens unter Berücksichtigung auch seiner Nutzungsfunktionen zu erhalten und wiederherzustellen.“ Den Nutzungsfunktionen kommt hier lediglich die Bedeutung eines Kriteriums unter mehreren für die Art und den Umfang der Erhaltung bzw. der Wiederherstellung zu. Primäres Ziel der Sanierungstätigkeit bleibt die Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen, indem diesen ein „klarer Vorrang vor den Nutzungsfunktionen“ eingeräumt wird.<sup>151</sup>

Diese Wiederherstellungsleistung muss gemäß § 347 I UGB-KomE zumindest so weit reichen, dass von dem Bodenzustand dauerhaft keine Gefahren für die Umwelt oder den Menschen, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen ausgehen (Mindeststandard der Sanierung).<sup>152</sup> Dass damit nicht intendiert ist, die Sanierungstätigkeit auf die klassische Gefahrenabwehr zu reduzieren, lassen die beiden folgenden Sätze erkennen. Im Rahmen der Sanierung sind danach auch Rekultivierungsmaßnahmen<sup>153</sup> soweit möglich und unter Wahrung eines verhältnismäßigen Aufwandes durchzuführen. Schließlich macht S. 3 nochmals deutlich, worauf die Bodensanierung letzten Endes abzielt: die Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen.<sup>154</sup> Folgerichtig ist im nächsten Absatz der Vorrang von Dekontaminationsmaßnahmen explizit festgelegt.

#### v) Fazit

Sowohl die nationalen als auch die europäischen Rechtsvorschriften *de lege lata* und *de lege ferenda* sehen als vorrangiges Ziel der Bodensanierungstätigkeit die Wiederherstellung (und die Sicherung) der konkret beeinträchtigten Bodenfunktionen im

---

<sup>151</sup> Siehe dazu die Kommentierung zu § 326 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 980 f.

<sup>152</sup> So die Begründung zu § 347 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1030.

<sup>153</sup> Rekultivierungsmaßnahmen werden in § 327 Nr. 10 UGB-KomE definiert als „Maßnahmen, durch die Flächen so wiederhergestellt werden, dass unter Berücksichtigung der gegenwärtig zulässigen oder planungsrechtlich künftig vorgesehenen Nutzung der Flächen die natürlichen Bodenfunktionen erfüllt werden.“

<sup>154</sup> Siehe dazu die Kommentierung zu § 347 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1031.

Sinne einer Naturalrestitution an. Von dieser primären Zielsetzung soll nur zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes abgewichen werden dürfen, wobei jedoch stets eine der Naturalrestitution möglichst nahe kommende Sanierung anzustreben ist. Diesbezüglich divergieren das Sanierungskonzept des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Umwelthaftungsrichtlinie insoweit, als letztere eine äquivalente Kompensationsleistung an einem anderen Ort fordert, während das Bundes-Bodenschutzgesetz nur Sanierungsmaßnahmen am Schadensort selbst kennt.

Weder die Nutzungsbezogenheit noch die gefahrenabwehrende Komponente der bundesbodenschutzgesetzlichen Sanierungstätigkeit steht der ambitionierten Zielsetzung entgegen und lässt diese bei der Bestimmung von Inhalt und Umfang der Sanierungsmaßnahmen nicht obsolet werden. Nachhaltigkeits-, Vorsorge- und Minimierungsgrundsatz verlangen nach der Auferlegung möglichst weitgehender Sanierungsmaßnahmen, unbeschadet der Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

### **b) Sanierungsmaßnahmen**

Die sich tatsächlich ergebende Belastungssituation des sanierungspflichtigen Grundstückseigentümers hängt davon ab, welche Sanierungsmaßnahmen ihm gegenüber zur Erreichung des Sanierungszieles von der Behörde angeordnet werden (können). § 2 VII BBodSchG führt als Maßnahmen zur Sanierung sogenannte Dekontaminationsmaßnahmen (Nr. 1), Sicherungsmaßnahmen (Nr. 2) und sonstige Maßnahmen zur Beseitigung oder Verminderung schädlicher Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens (Nr. 3) an. Letztere kommen bei nicht durch Schadstoffe verursachten schädlichen Bodenveränderungen zum Zuge. Des Weiteren kann die Sanierungspflicht ausnahmsweise auf sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen i. S. d. § 2 VIII BBodSchG reduziert werden.

Die verschiedenen Maßnahmen dürfen von der zuständigen Behörde nicht nach Belieben ausgewählt werden, sondern stehen in einem die Verhältnismäßigkeit wahrenden Rangverhältnis zueinander.

Einen Eindruck von den Leistungen, die in der Bodensanierungspraxis vom Sanierungspflichtigen zu erbringen sind, gewinnt man nicht bereits aufgrund der Durchsicht der sanierungsbezogenen Vorschriften und Definitionen des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Eine Vorstellung dessen erhält man vielmehr erst dann, wenn die in der Sanierungspraxis zur Anwendung kommenden Verfahren mit in den Blick genommen werden.

Die Bodensanierungsverfahren weisen ein weites Spektrum auf und können wie folgt eingeteilt werden: Nach dem Verbleib des belasteten Materials im Boden unterscheidet man zwischen einer Behandlung „in situ“ (Verbleib im Boden) und

„ex situ“ (Behandlung außerhalb des Bodens). Wird das Material zur weiteren Behandlung abtransportiert, spricht man von einer Behandlung „off site“, während bei Belassen des Materials an Ort und Stelle die Sanierung „on site“ erfolgt.

### **i) Sanierungsmaßnahmen bei Schadstoffbelastung**

Steht eine Schadstoffbelastung zur Sanierung an, kann die zuständige Behörde gemäß § 4 III S. 2 und S. 3 BBodSchG Dekontaminationsmaßnahmen, Sicherungsmaßnahmen oder sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen nach pflichtgemäßer Ermessensausübung anordnen.

Nach § 4 III S. 2 BBodSchG sind Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen grundsätzlich gleichwertig, vorausgesetzt die Sicherungsmaßnahmen gewährleisten eine langfristige Verhinderung der Schadstoffausbreitung. Ist eine Sanierung mittels Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen nicht möglich oder unzumutbar, kommen gemäß § 4 III S. 3 BBodSchG auch sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen in Betracht, worunter § 2 VIII BBodSchG zufolge vor allem Nutzungsbeschränkungen zu verstehen sind.

#### **(1) Dekontamination**

Dekontaminationsmaßnahmen zielen auf die tatsächliche Entfernung der Schadstoffe an der Quelle und im kontaminierten Umfeld durch Umwandlungs- und Trennoperationen. Sie schließen meist die Behandlung des Sickerwassers und der Ausgasungen, die gesammelt werden müssen und dann einer geeigneten Reinigungsbehandlung zugeführt werden können, mit ein. Folgende Dekontaminationsverfahren haben sich in der Praxis bewährt:<sup>155</sup>

- Mittels physikalischer, chemischer oder thermischer Verfahren werden aus den kontaminierten Erdmassen die Schadstoffe extrahiert. Dazu muss das kontaminierte Material nicht unbedingt ausgegraben werden. Nach der Extraktion werden die Schadstoffe umgewandelt, abgebaut oder entsorgt. Für die Behandlung des belasteten Bodenmaterials vor Ort sind ausreichende Erfahrungen bisher nicht verfügbar.
- Bei der hydraulischen Gewässersanierung wird das Grundwasser zum Teil unter Kombination verschiedener Verfahrenstechniken gereinigt und dem Boden wieder zugeführt. Solche „pump & treat-Maßnahmen“ verursachen in der Praxis erhebliche Betriebskosten, da sie oftmals die vorformulierten

---

<sup>155</sup> Einen Überblick über Sanierungsmaßnahmen gibt das Sondergutachten „Altlasten II“ des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), BT-Drs. 13/380, Tz. 266 ff. und Anhang 1 („Stand der Altlastensanierungstechnik“).

Sanierungsziele nicht erreichen lassen und sich stattdessen als „open-end-Maßnahmen“ erweisen.<sup>156</sup>

## (2) Sicherung

Bei der Sicherung werden die Schadstoffe im Boden belassen und lediglich ihr Einwirkungspotential auf die Umwelt zumindest auf ein tolerierbares Maß vermindert. Dabei kommen vor allem die folgenden Verfahrenstechniken zum Einsatz:

- Die Schadstoffe werden dauerhaft immobilisiert.
- Die Schadstoffe werden durch Einkapseln mit Hilfe von Oberflächen- und Sohlenabdichtung sowie Errichtung vertikaler Dichtwände unschädlich gemacht. Dieses Vorgehen ist insgesamt sehr aufwendig und birgt Risiken im Hinblick auf die (langfristige) Dichtigkeit der verwendeten Materialien und die mangelnde Technikerfahrung. Diese Restrisiken bedingen nicht selten eine kostenintensive Langzeitbeobachtung.
- Das kontaminierte Erdreich wird ausgekoffert und ohne Schadstoffbehandlung auf geeignete Deponien verbracht.
- Kontaminierte Bodenteile werden durch Zugabe von Zuschlagsstoffen derart verfestigt, dass ein Auslaugen der Schadstoffe nur noch in vernachlässigbaren Dosen erfolgt.
- Hydraulische Maßnahmen verhindern die Auswaschung von Schadstoffen durch den Grundwasserstrom.

Sicherungsmaßnahmen müssen gemäß § 2 VII Nr. 2 BBodSchG die Gewähr für eine langfristige Verhinderung oder Verminderung der Schadstoffausbreitung bieten. Der Begriff der Langfristigkeit wird im Bundes-Bodenschutzgesetz selbst nicht näher bestimmt. Der die Sicherungsmaßnahmen konkretisierende § 5 III S. 1 BBodSchV enthält an seiner Statt den Begriff der „Dauerhaftigkeit“. Eine nur mehrjährige Wirksamkeit der Maßnahme wird dem wohl nicht gerecht. Andererseits wird eine endgültige Wirksamkeit der Maßnahme aus Verhältnismäßigkeitsgründen nicht gefordert werden können.<sup>157</sup> Das Risiko im Hinblick auf die Wirksamkeit der

---

<sup>156</sup> Siehe dazu beispielhaft den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 7. Zur Senkung der Sanierungsdauer und der Sanierungskosten wird inzwischen nach innovativen Verfahren gesucht. Solche sind insbesondere passive und aktive in-situ-Verfahren. Siehe dazu a. a. O., S. 7, 8.

<sup>157</sup> Zum Begriff der „Langfristigkeit“ *Röhrig*, *altlasten spektrum* 1999, S. 292 ff. (297). Im Rahmen des § 4 VII BBodSchV (Grundwassersanierung) soll der unbestimmte Rechtsbegriff „auf Dauer“ gleichbedeutend mit „nach heutigem Kenntnisstand zeitlich

Maßnahme hat der Sanierungspflichtige zu tragen. Er hat die Wirksamkeit der Sicherungsmaßnahmen der Behörde gegenüber zu belegen und muss gegebenenfalls eine dauerhafte Überwachung durchführen (lassen), § 5 III S. 4 BBodSchV.

Es liegt auf der Hand, dass ein sanierungspflichtiger Grundstückseigentümer regelmäßig nicht in der Lage ist, Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen in eigener Person durchzuführen. Denn diese verlangen ein hohes Maß an Expertenwissen und erfordern die Beherrschung ausgewählter Verfahrenstechniken, über die der durchschnittliche Grundstückseigentümer nicht verfügt. In der Sanierungspraxis stellt sich die Belastungssituation des Grundstückseigentümers daher so dar, dass er zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen sein Grundstück zugänglich zu machen hat, die mit ihnen verbundenen Einschränkungen seiner Eigentümerbefugnisse zu dulden und vor allem die entstehenden Kosten – unbeschadet etwaiger Regressansprüche – zu tragen hat. Welches Ausmaß diese Kostenbelastung konkret annehmen kann, wird sogleich dargestellt werden. Die typische Sanierungsbelastung besteht somit nicht in der Vornahme oder Unterlassung einer Handlung im Sinne einer eigenhändigen Schadstoffbeseitigung oder -sicherung, sondern in der Tragung der Sanierungskosten und der Duldung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen auf dem Grundstück.<sup>158</sup>

### **(3) Sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen (Nutzungsanpassung)**

Neben den soeben dargestellten technischen Sanierungsmaßnahmen gibt es noch rein administrative Maßnahmen in Form von Nutzungsbeschränkungen. Vorgehen ist ihre Anordnung in § 4 III S. 3 BBodSchG bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit von Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen. Solche administrativen Maßnahmen sind auf Ausnahmesituationen beschränkt und können nicht als dem Grundmuster der Bodensanierung entsprechend angesehen werden. Als Ausnahmebestimmung ist ihr Anwendungsbereich restriktiv auszulegen.

Unmöglichkeit liegt unter anderem dann vor, wenn im Einzelfall keine geeigneten technischen Sanierungsverfahren verfügbar sind oder die Durchführung der Sanierung erhebliche Zeit in Anspruch nähme, obwohl ein sofortiges Handeln geboten ist.<sup>159</sup>

---

unbegrenzt“ sein, so die *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, S. 17.

<sup>158</sup> Zum Inhalt der Bodensanierungspflicht im Unterschied zum Inhalt sonstiger Gefahrenabwehrmaßnahmen ausführlich unten B. III. 1. lit. a).

<sup>159</sup> *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 4 Rdnr. 25.

Die Zumutbarkeitsschwelle kann bei großen Sanierungsflächen, bei denen Sanierungserfolg und Sanierungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis stehen, überschritten sein. Verursachen die Sanierungsmaßnahmen einen unverhältnismäßigen Kostenaufwand, soll eine finanzielle Unzumutbarkeit vorliegen.<sup>160</sup> In Anbetracht des Ausnahmecharakters der Vorschrift und des Gesetzeszieles sind an das Vorliegen der Unmöglichkeit oder der Unzumutbarkeit hohe Anforderungen zu stellen.

In der Sanierungspraxis stellt die Nutzungsanpassung in den meisten Fällen nur eine temporäre Vorstufe und Zwischenlösung auf dem Weg zu einer länger währenden Sicherung oder technisch erst später realisierbaren Entfernung der Schadstoffe dar. Damit wird man zugleich dem oben beschriebenen Ziel des Bundes-Bodenschutzgesetzes, eine nachhaltige Wiederherstellung oder Sicherung der Bodenfunktionen zu gewährleisten, gerecht. Würde der Erlass von Nutzungsbeschränkungen den regelmäßigen Inhalt von Sanierungsanordnungen ausmachen, könnte das gesetzliche Bodenschutzziel nicht erreicht werden.

Die Reduzierung der Sanierungspflicht auf die Befolgung angeordneter sonstiger Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen wird erst dadurch ermöglicht, dass nach § 4 IV BBodSchG die Sanierung nicht ungeachtet der vorhandenen und beabsichtigten Nutzung erfolgen soll. Allerdings findet diese Nutzungsbezogenheit der Sanierungsmaßnahmen ihrerseits eine Einschränkung in § 4 IV S. 1 HS. 2 BBodSchG. Danach findet die Option rein administrativer Sanierungsmaßnahmen in dem vorrangigen Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens und seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte ihre Grenze. Auch hieran wird deutlich, dass eine Nutzungsanpassung von Gesetzes wegen nur als „ultima ratio“ gedacht ist und lediglich eine Interimslösung in Verfolgung eines weitergehenden Sanierungszieles bilden soll.

Der Inhalt von Nutzungsuntersagungen oder -beschränkungen erschöpft sich in der Anpassung der Nutzung und Bewirtschaftung des Bodens an die Schadstoffbelastung. In Abhängigkeit vom Schadstoffinventar dürfen z. B. nur noch bestimmte Pflanzenarten angepflanzt oder ausschließlich die schadstoffärmeren Pflanzenteile verwertet werden. Denkbar ist des Weiteren eine Änderung der Nutzung von der Lebensmittelproduktion hin zur Futtermittel- oder Industriepflanzenproduktion. Daneben ergehen Nutzungsbeschränkungen in Form von Betretungsverboten, Untersagungen der Grund- und Oberflächenwassernutzung

---

<sup>160</sup> *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 2 Rdnr. 94. Welcher Kostenaufwand als noch vertretbar angesehen werden kann, ist durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 16.02.2000 konkretisiert worden. Zu dieser Rechtsprechung eingehend unter C. IV. 3. lit. b).



sowie in Form von Beschränkungen für das Inverkehrbringen und für den Verzehr von Lebensmitteln.

Unter die Schutzmaßnahmen fallen beispielsweise das Umzäunen einer Fläche oder das Anbringen von Warnschildern.

## ii) Maßnahmen bei sonstigen schädlichen Bodenveränderungen

Von den in § 2 VII Nr. 3 BBodSchG vorgesehenen Maßnahmen für nicht schadstoffbürtige Bodenveränderungen ist in der Sanierungspraxis bisher kaum Gebrauch gemacht worden, da die Beseitigung der Altlasten wegen der vergleichsweise kurzfristig zu erzielenden Bodenmelioration vorrangig betrieben wird und zudem die Kapazitäten der Bodenschutzbehörden beschränkt sind. Dennoch sind diese Maßnahmen als Bestandteil des bodenschutzrechtlichen Instrumentariums in die vorliegende Untersuchung einzubeziehen. Zukünftig muss mit einer Aufwertung und verstärkten Inanspruchnahme des bodenschutzrechtlichen Instrumentariums zur Sanierung sonstiger nicht schadstoffbedingter Bodenveränderungen gerechnet werden, da ansonsten der gesetzlich anvisierte umfassende Bodenschutz nicht erreicht werden könnte.<sup>161</sup>

Sonstige schädliche Bodenveränderungen können gemäß § 2 VII Nr. 3 BBodSchG die physikalische, chemische oder biologische Bodenbeschaffenheit betreffen. Soweit die physikalischen Bodeneigenschaften in Bezug genommen sind, gilt es vor allem Bodenerosionen und Bodenverdichtungen zu beseitigen oder zu vermindern. Zu diesem Zweck könnten beispielsweise Versiegelungsverbote, Entsiegelungsgebote oder ausgleichspflichtige Nutzungsbeschränkungen in der Landwirtschaft verfügt werden.

Im Hinblick auf die chemische Bodenzusammensetzung ist hauptsächlich der Eutrophierung und Versauerung der Böden mittels geeigneter Maßnahmen Einhalt zu gebieten.

Die Beseitigung oder Verminderung schädlicher Veränderungen der biologischen Beschaffenheit erfasst insbesondere Maßnahmen zur Wiederherstellung der biologischen Aktivität zwecks Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit.<sup>162</sup>

Ab welchem Grad der Bodendegradation die Behörden zum Erlass von Sanierungsmaßnahmen befugt sind, ist bislang nahezu ungeklärt. Konkretisierende Vorschriften bestehen nicht. Lediglich für die Untersuchung und Bewertung von Flächen, bei denen der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung aufgrund von Bodenerosion durch Wasser vorliegt, enthält Anhang 4 der Bundesboden-

---

<sup>161</sup> Wie hier *Landel/Vogg/Wütterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 2 Rdnr. 104.

<sup>162</sup> *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 2 Rdnr. 109.

schutzverordnung nähere Vorschriften, die jedoch zahlreiche unbestimmte, ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe enthalten.

### iii) Weitere Sanierungspflichten

Die soeben dargelegten zur behördlichen Auswahl stehenden Sanierungsmaßnahmen machen noch nicht den gesamten Inhalt der Sanierungspflicht aus. Es können über sie hinausgehende Anordnungen ergehen, die der Gefahrerforschung, der Störerermittlung, der Rekultivierung, der Entsorgung anfallender Abfälle oder dem Monitoring dienen. Mögen die Rekultivierungs- und Abfallbeseitigungspflichten auf Rechtsvorschriften außerhalb des Bundes-Bodenschutzgesetzes beruhen, so werden sie doch erst durch die Bodensanierung ausgelöst und stehen daher mit dieser in untrennbarem Zusammenhang. Aufgrund dessen sind sie der Sanierungspflicht zuzurechnen und können unter den Sanierungsbegriff im weiteren Sinne subsumiert werden. Ihre Einbeziehung ist insbesondere dann angezeigt, wenn die mit der Bodensanierungspflicht einhergehende Kostenbelastung betrachtet werden soll. Als Sanierungskosten im weiteren Sinne sind alle Kosten zu erfassen, deren Anfall in untrennbarem Zusammenhang mit der Bodensanierung steht und die daher vom sanierungspflichtigen Grundstückseigentümer zu tragen sind.

Spezifische Sanierungspflichten und -kosten entstehen bei komplexen Altastenfällen, für die im Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes die Grundsanierungspflichten ergänzende und erweiternde Regelungen enthalten sind.

### (1) Gefahrerforschungsmaßnahmen

Gefahrerforschungsmaßnahmen bzw. Untersuchungsmaßnahmen sind gemäß § 9 II BBodSchG bei Bestehen eines hinreichenden Gefahrenverdachts vorzunehmen. Ein derartiger Verdacht ist gegeben, wenn erste konkrete Anzeichen oder Befunde<sup>163</sup> auf die Möglichkeit einer Verunreinigung des Bodens oder des Grundwassers mit umwelt- oder gesundheitsgefährdenden Stoffen hinweisen, aber weitere Ermittlungen zur endgültigen Feststellung einer Gefahr, ihrer Ursache, der Verantwortlichen, der Art und des Ausmaßes der drohenden Schäden oder der möglichen und gebotenen Sanierungsmaßnahmen notwendig sind. Solche Aufklärungsmaßnahmen können dem Sanierungspflichtigen auferlegt werden, wenn sie final auf die Gefahrenabwehr gerichtet sind, d. h. den ersten Schritt zur Gefahrenabwehr darstellen.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> In § 3 IV S. 1 BBodSchV werden die erforderlichen konkreten Anhaltspunkte anhand einer Überschreitung von Prüfwerten näher definiert.

<sup>164</sup> Nicht darunter fallen dürften deshalb Maßnahmen, die ausschließlich der Störerermittlung dienen. So *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 9 Rdnr. 33.

Die Sanierungspraxis zeigt, dass sich solche Gefahrerforschungsmaßnahmen über Jahre, zum Teil sogar über Dekaden hinweg erstrecken können und für sich genommen bereits beträchtliche Kosten verursachen.

## (2) Rekultivierungsmaßnahmen

Die Rekultivierung sanierter Flächen war früher unter anderem in § 10 II AbfG<sup>165</sup> sowie den Abfall- oder Bodenschutzgesetzen einiger Länder vorgesehen.<sup>166</sup> Heute besteht eine ausdrückliche Rekultivierungspflicht des Inhabers einer Deponie bei deren Stilllegung gemäß § 36 II S. 1 KrW-/AbfG. Im Bundes-Bodenschutzgesetz ist eine solche Pflicht nicht begründet worden.

Eine Pflicht zur Rekultivierung kann sich indessen unabhängig von einer ausdrücklichen Statuierung bereits aus dem Grundsatz ergeben, dass von den Folgen einer Sanierung keine neuen Gefahren für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit ausgehen dürfen. Darüber hinaus wird sich eine Pflicht des Sanierungsverantwortlichen zur Rekultivierung des Geländes meist auch aus naturschutzrechtlichen Vorschriften ergeben.

Manche Landesgesetze sehen über die Beseitigung von Bodenbelastungen oder die Sanierung von Altlasten hinausgehende Rekultivierungsmaßnahmen explizit vor.<sup>167</sup>

## (3) Abfallentsorgung

Bei Sanierungsmaßnahmen fällt regelmäßig in mehr oder weniger großem Umfang Abfall in Gestalt ausgekofferten, kontaminierten Erdreiches an.<sup>168</sup> Das kontaminierte Bodenmaterial, das oftmals als Sonderabfall einzustufen ist, muss vom Abfallbesitzer auf seine Kosten beseitigt werden.<sup>169</sup> Etwas anderes gilt dann, wenn das Bodenmaterial wieder in die Entnahmestelle eingebracht werden kann und der Abfall somit gemäß § 4 III KrW-/AbfG stofflich verwertet wird. Muss das kontaminierte Erdreich hingegen entsorgt werden, sind damit weitere beträchtliche Kosten verbunden.

---

<sup>165</sup> Abfallgesetz v. 27.08.1986, BGBl. I S. 2771, außer Kraft seit Oktober 1996.

<sup>166</sup> § 9 I BBodSchG BW; Art. 22 BayAbfG; § 21 AbfAlG M-V; § 28 II RhPfAbfWAG; § 19 I Nr. 2 ThürAbfAG.

<sup>167</sup> So z. B. § 9 I Nr. 4 BodSchG BW (v. 24.06.1991), § 25 I, II i. V. m. § 27 Nr. 2 LAbfG BW (v. 15.10.1996).

<sup>168</sup> Zur Erfüllung der Definitionsmerkmale des Abfallbegriffes durch Bodenaushub im Zuge von Sanierungsmaßnahmen siehe *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 13 Rdnr. 28.

<sup>169</sup> Zur Zulässigkeit des Wiedereinbaus und zur Notwendigkeit einer Entsorgung siehe *Sondermann/Terfehr*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 13 Rdnr. 53 ff.

Die Entnahme und der Wiedereinbau kontaminierten Erdreiches unterfallen grundsätzlich dem Regelungsregime des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes, es sei denn sie erfolgen gemäß § 13 V BBodSchG<sup>170</sup> auf der Grundlage eines für verbindlich erklärten Sanierungsplanes oder aufgrund von Anordnungen nach §§ 4, 10 BBodSchG, die eine Wahrung des Allgemeinwohles sicherstellen. § 13 V BBodSchG sieht in diesen Fällen eine Ausnahme vom Anlagenzulassungserfordernis des § 27 KrW-/AbfG vor.

Im Hinblick auf die Abgrenzung der Anwendungsbereiche des Abfallrechts und des Bodenschutzes im Zusammenhang mit Bodensanierungsmaßnahmen lässt die europäische Rechtsprechung aufmerken. Auf dem Gebiet des europäischen Abfallrechts tendiert der europäische Gerichtshof dazu, den Abfallbegriff weit zu interpretieren.

Für Aufsehen und Aufregung sorgte das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 07.09.2004<sup>171</sup>, das für das deutsche Abfall- und Bodenschutzrecht von einiger Brisanz ist. Diese liegt darin, dass der europäische Gerichtshof in diesem Judikat Schadstoffe und durch sie kontaminiertes Erdreich unabhängig von ihrer Mobilisierung unter den Abfallbegriff der EG-Abfallrahmenrichtlinie 75/442<sup>172</sup> subsumiert hat. Dieses Vorgehen steht insoweit im Widerspruch zum deutschen Abfallrecht, als der Abfallbegriff des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts die „Beweglichkeit“ des Materiales als konstitutives Definitionsmerkmal voraussetzt.<sup>173</sup> Nach der europäischen Rechtsprechung soll die Abfalleigenschaft hingegen ausschließlich davon abhängen, ob derjenige, der die verunreinigenden Stoffe ausgebracht hat, verpflichtet ist, sich dieser zu entledigen. Eine Entledigungspflicht solle sich dabei nicht aus Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie ergeben, da diese Vorschrift

---

<sup>170</sup> Die systematische Stellung des § 13 V BBodSchG und die Verwendung des Terminus „Bodenmaterial“, der eine Anwendbarkeit des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes ausschließen soll, kritisieren *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 13 Rdnr. 33 ff.

<sup>171</sup> Urteil des EuGH v. 07.09.2004 (Van de Walle und Texaco) – Rs. C-1/03 – , EuZW 2004, S. 625 ff. = NVwZ 2004, S. 1341 ff.; dazu *Verstejl*, NVwZ 2004, S. 1297 ff. und *Jochum*, NVwZ 2005, S. 140 ff.

<sup>172</sup> Richtlinie 75/442/EWG des Rates v. 15.07.1975 über Abfälle (ABLEG Nr. L 194 v. 25.07.1975, S. 39), geänd. d. RL 91/156/EWG des Rates v. 18.03.1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABLEG Nr. L 78 v. 26.03.1991, S. 32).

<sup>173</sup> Zur Mobilität als konstitutives Definitionsmerkmal v. *Lersner*, in: v. Lersner/Wendenburg, KrW-/AbfG, § 3 Rdnr. 5; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 20 Rdnr. 73; *Paetow*, NVwZ 1990, S. 510 ff. (516); aus der Rspr. BGH, NJW 1992, S. 122 ff.; OVG Lüneburg, NuR 1990, S. 180 ff.; VGH Mannheim, NVwZ 1990, S. 781 ff.

die Abfalleigenschaft bereits zur Voraussetzung habe.<sup>174</sup> Maßgeblich sei insoweit das jeweilige Fachrecht, das sowohl gemeinschaftsrechtlicher als auch innerstaatlicher Natur sein könne.<sup>175</sup> Nationale Regelungen über die Voraussetzungen für die Nutzung, den Schutz oder die Sanierung eines Geländes könnten jedoch nicht herangezogen werden, da die Statuierung einer Entledigungspflicht notwendig sei.<sup>176</sup>

Angesichts der Bindung der Mitgliedstaaten an die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes gemäß Art. 122 ff. EG, stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls welche neuen Maßstäbe diese europäische Rechtsprechung für die bundesdeutsche rechtliche Bewertung kontaminierten Erdreiches setzt.

Konsequenz der europäischen Rechtsprechung ist bei wörtlicher Auslegung, dass auf Altlastenfälle stets das abfallrechtliche Instrumentarium anzuwenden ist. Dem könnte man nur dadurch entgehen, dass der (aktuelle) Entledigungswille, der ebenfalls konstitutives Merkmal des deutschen Abfallbegriffes ist, verneint wird. Besteht allerdings aus tatsächlichen Gründen eine Pflicht zur Entledigung oder wird der Entledigungswille gemäß § 3 I KrW-/AbfG fingiert, schlägt dieser Versuch fehl und das Abfallrechtsregime wäre nunmehr unabhängig von einer Mobilisierung der Stoffe anwendbar. Ob eine Verpflichtung zur Entledigung besteht, darf nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht nach bundesbodenschutzrechtlichen Maßstäben beurteilt werden. Es verbietet sich daher z. B. die Argumentation, bei der Anordnung von Sicherungsmaßnahmen sei ein aktueller Entledigungswille nicht vorhanden.<sup>177</sup> Auch die Rechtsansicht, wonach insbesondere bei einer beabsichtigten Wiedereinbringung gereinigten Bodenmaterials weder ein Entledigungswille noch ein Entledigungszwang bestehe,<sup>178</sup> lässt außer Acht, dass die Auskoffering des Bodens im Zuge von Sanierungsmaßnahmen nicht auf die Gewinnung des Bodenaushubes zielt und der Entledigungswille daher nach § 3 I KrW-/AbfG fingiert wird.<sup>179</sup>

Eine vorverlagerte Anwendbarkeit des abfallrechtlichen Instrumentariums würde das Sanierungsverfahren noch komplizierter machen und den Grundstücks-

---

<sup>174</sup> Generalanwältin *Kokott*, Schlussanträge v. 29.01.2004 in der Rs. C-1/03 – Van de Walle und Texaco, Rdnr. 37.

<sup>175</sup> Generalanwältin *Kokott*, Schlussanträge v. 29.01.2004 in der Rs. C-1/03 – Van de Walle und Texaco, Rdnr. 38.

<sup>176</sup> So EuGH, NVwZ 2004, S. 1341 ff.

<sup>177</sup> So aber *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, Einl. Rdnr. 59.

<sup>178</sup> Diese Ansicht vertreten *Sondermann/Hejma*, in: *Sondermann/Versteyl*, BBodSchG, § 13 Rdnr. 47.

<sup>179</sup> Siehe dazu *Kunig*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, § 3 Rdnr. 39 und OVG Greifswald, NVwZ 1997, S. 1027 ff.

eigentümer mit zusätzlichen Kosten belasten. Zudem könnten abfallrechtliche Pflichten direkt auf kontaminierte Grundstücke bezogen werden, woraus sich der vordringliche Bedarf einer Harmonisierung bodenschutzrechtlicher Verantwortlichkeitszuweisungen mit dem Zuweisungsgehalt abfallrechtlicher Vorschriften ergäbe.<sup>180</sup> Wenn nämlich kontaminiertes Erdreich bereits vor seiner Auskoffierung und wegen des fingierten Entledigungswillens stets als Abfall im Sinne des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes angesehen werden muss, stellen Bodensanierungsmaßnahmen zugleich abfallrechtlich relevante Maßnahmen dar. Die abfallrechtliche Pflichtenstellung des Grundstückseigentümers müsste dann mit seiner bodenschutzrechtlichen konform gehen, wenn die Wertungseinheit der Rechtsordnung gewahrt bleiben soll.

Die Motive für die weite Interpretation des Abfallbegriffes in der europäischen Rechtsprechung sind in umweltrechtspolitischen Bedürfnissen zu finden. Denn auf europäischer Ebene wird ein effektives Bodenschutzrecht bislang vermisst. Mit dem zwischenzeitlichen In-Kraft-Treten der europäischen Umwelthaftungsrichtlinie am 30.04.2004 könnte das rechtspolitische Bedürfnis<sup>181</sup> einer weiten Auslegung des europäischen Abfallbegriffes jedoch entfallen sein.

#### **(4) Monitoringmaßnahmen**

Liegt eine Altlast vor, kann die Behörde dem Sanierungspflichtigen gegenüber gemäß § 15 II S. 1 BBodSchG Eigenkontrollmaßnahmen, insbesondere Boden- und Wasseruntersuchungen sowie die Einrichtung und den Betrieb von Messstellen, während und nach der Sanierung anordnen. Die bei der Durchführung der Eigenkontrollmaßnahmen einzuhaltenden Anforderungen an die Probenahme, Analytik und Qualitätssicherung sind gesetzlich festgelegt und ergeben sich aus Anhang 1 zur Bundesbodenschutzverordnung.

Gegebenenfalls müssen die Maßnahmen von einem Sachverständigen durchgeführt werden.

---

<sup>180</sup> Zu weiteren potentiellen Implikationen des Judikates *Sondermann/Hejma*, in: *Sondermann/Versteyl*, BBodSchG, § 3 Rdnr. 11 b. *Versteyl*, NVwZ 2004, S. 1297 ff. (1298 f.) bezeichnet die Konsequenzen für die Sanierungspraxis als „absurd“.

<sup>181</sup> Der Europäische Gerichtshof hatte die weite Auslegung nachdrücklich damit begründet, dass nur so sichergestellt sei, dass die Ziele des Umweltschutzes und des Verbots der Ablagerung von Abfällen beachtet würden; so EuGH, NVwZ 2004, S. 1341 ff. Vgl. dazu die Ausführungen von Generalanwältin *Kokott* in ihren Schlussanträgen v. 29.01.2004 in der Rs. C-1/03 – Van de Walle und Texaco, Rdnr. 32.

## (5) Komplexe Altlasten

Bei der Sanierung sogenannter komplexer Altlasten<sup>182</sup> können dem Sanierungspflichtigen gegenüber zur Umsetzung seiner Sanierungspflicht spezielle Anordnungen getroffen werden. § 13 BBodSchG sieht in solchen Fällen die Möglichkeit vor, die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen und die Erstellung eines Sanierungsplanes zu verlangen. Mit diesen Instrumenten der Verfahrensprivatisierung wird neben einer finanziellen auch eine organisatorische Entlastung der öffentlichen Hand angestrebt.<sup>183</sup>

Voraussetzung entsprechender behördlicher Anordnungen ist das Bestehen eines Planungsbedürfnisses in Anbetracht der Komplexität einer Altlast. Von Gesetzes wegen soll ein Planungsbedarf bei Verschiedenartigkeit der Sanierungsmaßnahmen, gesteigerter Schadenseignung oder erhöhtem Gefährdungspotential<sup>184</sup> vorhanden sein. Die Sanierung von Gewässerunreinigungen löst in der Regel einen Planungsbedarf aus, da ihre Beseitigung ein koordiniertes Vorgehen mehrerer Beteiligter erfordert. Die Feststellung des Planungsbedürfnisses erfolgt auf der Grundlage von Gefährdungsabschätzungen und Untersuchungsanordnungen gemäß §§ 9 BBodSchG, 3 BBodSchV. Ist ein Planungsbedarf gegeben, kann die Behörde wegen ihres gebundenen Ermessens nur in atypischen Fällen von dem Gebrauch dieser spezifischen Instrumente absehen. Bei der Wahl der Mittel im Rahmen der Konkretisierung der Anordnungen ist die Behörde hingegen frei.

Da die Sanierungsuntersuchung i. S. d. § 6 I BBodSchV die Grundlage einer Machbarkeitsstudie bildet, die Art und Umfang der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen sowie Sanierungsvarianten unter Erstellung einer Kosten-Wirkungs-Analyse aufzeigen soll, erweitert sie das Pflichtenprogramm erheblich. Die im Rahmen der Sanierungsuntersuchung zu erbringende Prüfung muss gemäß Anhang 3 Nr. 1 zur Bundesbodenschutzverordnung insbesondere die schadstoff-, boden-, material- und standortspezifische Eignung der Verfahren, ihre technische Durchführbarkeit, den voraussichtlichen Zeitaufwand, ihre Effektivität, eine Kostenschätzung sowie die Auswirkungen auf die Betroffenen und die Umwelt umfassen. Des Weiteren sind Ausführungen zu erforderlichen Zulassungen, dem Anfall und den Entsorgungsmöglichkeiten von Abfällen, der Wirkungsdauer der Maßnahmen und dem erforderlichen Monitoringprogramm sowie zu gegebenenfalls notwendig werdenden

---

<sup>182</sup> Zu diesem Begriff *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 13 Rdnr. 1. Beispiele für komplexe Altlasten finden sich bei *Franzjusz/Wolf/Brandt*, Handbuch der Altlastensanierung, Band 2, Abschnitt 9000.

<sup>183</sup> Vgl. *Diehr*, UPR 1998, S. 128 ff. (129).

<sup>184</sup> BR-Drs. 702/96, S. 128 f.

Nachsorgemaßnahmen aufzunehmen.<sup>185</sup> Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Entscheidungsbehörde alle für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit benötigten Parameter technischer, finanzieller und rechtlicher Natur vorliegen.

Im Anschluss an die Sanierungsuntersuchungen kann die Erstellung eines Sanierungsplanes verlangt werden. Sein Inhalt ist § 13 I BBodSchG i. V. m. Anhang 3 Nr. 2 zur Bundesbodenschutzverordnung zu entnehmen, wobei die Art der Darstellung und der Detaillierungsgrad der Angaben einzelfallbezogen bestimmt werden müssen. Die in § 13 I S. 1 BBodSchG enthaltenen Inhaltsangaben stellen lediglich einen Mindestinhalt wiedergebende Regelbeispiele dar, die im konkreten Fall erweitert oder in atypischen Fällen gekürzt werden können. Auf jeden Fall hat der Sanierungsplan das zu realisierende Sanierungskonzept in prüffähiger Form zu enthalten.

Die Sanierungsplanung mündet schließlich in den Erlass einer konkreten Sanierungsanordnung oder in die Verbindlicherklärung des Sanierungsplanes gemäß § 13 VI S. 1 BBodSchG. Alternativ dazu kann ein öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag zwischen der Behörde und dem Sanierungspflichtigen geschlossen werden, in den gemäß § 13 IV a. E. Dritte (z. B. andere Sanierungspflichtige) einbezogen werden können.<sup>186</sup>

Sanierungsuntersuchung und -planung sind Aufgaben des Pflichtigen, nicht der Behörde. Bestätigt wird diese Zuweisung durch § 14 BBodSchG, dem zufolge die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen selbst anstelle des eigentlich Sanierungspflichtigen eine Sanierungsplanung aufstellen oder ergänzen kann. Ebenso ist es ihr gestattet, damit einen Sachverständigen zu beauftragen. Die dabei anfallenden Kosten sind gemäß § 24 BBodSchG vom Sanierungspflichtigen zu tragen. Plant die Behörde die Sanierung selbst, liegt allerdings zumindest das Risiko des Sanierungserfolges bei ihr. Für fehlgeschlagene Sanierungsversuche hat sie die Kosten zu tragen.<sup>187</sup> In allen anderen Fällen trägt der Sanierungspflichtige das Erfolgsrisiko als Ausdruck seiner Sanierungsverantwortlichkeit.

Die in § 13 BBodSchG vorgesehenen Instrumente der Sanierungsuntersuchung, des Sanierungsplanes und des Sanierungsvertrages repräsentieren einen Schritt hin zur

---

<sup>185</sup> Einzelheiten zum Inhalt eines Sanierungsplanes ergeben sich aus § 6 BBodSchV i. V. m. Anhang 3. Eingehend zum Sanierungsplan *Sondermann/Terfebr*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 13 Rdnr. 11; *Diebr*, UPR 1998, S. 128 ff.; *Vierhaus*, NJW 1998, S. 1262 ff. (1286 f.); *Fluck*, DVBl. 1999, S. 1551 ff.

<sup>186</sup> Zum Sanierungsvertrag anschaulich *Landmann/Rohmer/Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 13 Rdnr. 13 ff., 35 ff.; *Salzwedel*, in: AKUR, Grundzüge, Rdnr. 16, 28; *Dombert*, ZUR 2000, S. 303 ff.

<sup>187</sup> *Landmann/Rohmer/Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 14 Rdnr. 9.



Verfahrensprivatisierung. Neben den bereits erwähnten Entlastungseffekten führen sie dazu, dass der Sanierungspflichtige maßgeblichen Einfluss auf die behördliche Sanierungsentscheidung erhält. Wie gesehen obliegt es ihm, der Behörde die fachlichen Entscheidungsgrundlagen an die Hand zu geben. Dabei wird er danach streben, eine ihm günstige Entscheidung herbeizuführen.

Eine (geschickte) Kooperation<sup>188</sup> mit der zuständigen Behörde, die durch die vorstehend erläuterten gesetzlich vorgesehenen Instrumente eröffnet und gefördert wird, spielt auf dem Gebiet der Altlastensanierung eine nicht gering zu schätzende Rolle.

## **(6) Landesrecht**

Eine Erweiterung der Grundsanierungspflichten kann sich zudem aus landesrechtlichen Vorschriften ergeben:

§ 21 II BBodSchG räumt den Ländern die Befugnis ein, Regelungen zu schädlichen Bodenveränderungen, die ein besonderes Gefährdungspotential aufweisen, zu erlassen. Solche Regelungen können die Anordnung von Sanierungsuntersuchungen, von Eigenkontrollmaßnahmen sowie zur Erstellung von Sanierungsplänen vorsehen.

§ 21 III BBodSchG ermächtigt die Länder unter bestimmten Voraussetzungen zur Festsetzung sogenannter Bodenschutzgebiete, in denen sie die zu ergreifenden Maßnahmen festlegen können. Darüber hinaus dürfen sie weitere Regelungen hinsichtlich gebietsbezogener Maßnahmen des Bodenschutzes treffen.<sup>189</sup>

Länderspezifische Vorschriften erhöhen somit möglicherweise die Sanierungslast des Grundstückseigentümers und deren Gebietsbezogenheit.

## **c) Auswahl der Sanierungsmaßnahmen**

Welche der vorstehend beschriebenen Sanierungsmaßnahmen von der zuständigen Behörde angeordnet werden, liegt gemäß §§ 9 II, 10 BBodSchG in ihrem Auswahlermessen. Gesichtspunkte zur Ermessensausübung lassen sich vorrangig dem

---

<sup>188</sup> Weitere Beispiele für das Kooperationsprinzip sind Informationspflichten des Sanierungspflichtigen und die Durchsetzung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft. Siehe zu diesem Prinzip *Rengeling*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 43 ff. (79).

<sup>189</sup> Ob § 21 III BBodSchG nur in Verbindung mit § 21 IV BBodSchG zu sehen ist oder ihm darüber hinaus ein eigenständiger Regelungsgehalt zukommt, ist umstritten. Dazu *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann, BBodSchG*, § 21 Rdnr. 17.

Bundes-Bodenschutzgesetz selbst entnehmen. Daneben sind jedoch die Umweltaftungsrichtlinie und der Entwurf des ihrer Umsetzung dienenden Umweltschadengesetzes auf entsprechende Aspekte hin zu untersuchen. Indem diese beiden Regelwerke die Sanierung von Umweltschäden generell regeln, können aus ihnen allgemein gültige Aussagen zu den Anforderungen an Sanierungstätigkeiten abgeleitet werden. Diese sind zukünftig *de lege ferenda* für Bodensanierungsmaßnahmen als umweltmedienspezifische Ausprägung der Reparation eines Umweltschadens beachtlich.

Neben den rechtlichen Determinanten der Auswahlentscheidung sind solche tatsächlicher Natur in Betracht zu ziehen.

### i) **Bundes-Bodenschutzgesetz**

Die Auswahl aus den zur Verfügung stehenden Sanierungsmaßnahmen hängt zunächst davon ab, welcher „Reinheitsgrad“ des Bodens erreicht werden soll und ob zu diesem Zweck Schadstoffe lediglich zu sichern oder aber zu beseitigen sind oder unter Umständen Nutzungsanpassungen genügen können.

#### **(1) § 1 BBodSchG**

Im Rahmen dieser Ermessensentscheidung erlangen das Verständnis des Bodenschutzes sowie die grundsätzliche Ausrichtung des Bundes-Bodenschutzgesetzes maßgebliche Bedeutung. Konkret geht es um die essentielle Entscheidung, ob die Sanierungstätigkeit primär der Abwehr von Gefahren dient, wie es § 4 III S. 1 BBodSchG nahe legen könnte,<sup>190</sup> oder mit ihr die Wiederherstellung und Sicherung von Nutzungsfunktionen oder darüber hinausgehend eine möglichst weitreichende Wiederherstellung und Sicherung der ökologischen Bodenfunktionen angestrebt wird.

Der in § 1 BBodSchG niedergelegte Gesetzeszweck, aus dem sich wertvolle Einsichten zur Beantwortung dieser Frage gewinnen lassen, ist bereits oben näher erläutert worden. Dabei konnte als Ergebnis gefunden werden, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Bodenschutzkonzept nicht nur kurzfristige menschliche Nutzungsinteressen in den Blick nimmt, sondern mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der Vorsorge eine Wiederherstellung und Sicherung ökologischer Bodenfunktionen einfordert. An dieser Stelle sei nochmals betont, dass nach der hier vertretenen Ansicht das Rekurrieren auf einen ökozentrischen Bodenschutz zur Begründung der Einbeziehung ökologischer Bodenfunktionen nicht

---

<sup>190</sup> In § 1 BBodSchG als der Bestimmungsnorm des Gesetzeszweckes ist der Gefahrenabwehrgedanke nicht erwähnt. Dennoch wird er oftmals als alleiniger Legitimationsgrund herangezogen. Dazu ausführlich unter B. III. 1. lit. a).

erforderlich ist.<sup>191</sup> Denn schon ein Bodenschutz, der den Nutzungsinteressen zukünftiger Generationen gerecht werden will, erfordert Maßnahmen, die über die Befriedigung der kurzzeitigen Nutzungsinteressen gegenwärtiger Generationen oder gar eine reine Gefahrenabwehr im polizeirechtlichen Sinne hinausgehen.

Für die Bestimmung der einzufordernden Sanierungsmaßnahmen bedeutet diese Schutzausrichtung, dass vom Gesetzeszweck her eine möglichst weitreichende Wiederherstellung von Bodenfunktionen geboten ist.

## **(2) § 4 BBodSchG**

Weitere Anhaltspunkte für die Ausübung des Auswahlermessens ergeben sich aus § 4 BBodSchG. Gemäß dessen Absatz 4 ist die Sanierungstätigkeit nutzungsabhängig. Daher soll bei der Erfüllung der in § 4 III BBodSchG festgelegten Sanierungspflichten das Schutzbedürfnis, das sich aus der derzeitigen und der zukünftig planungsrechtlich zulässigen Grundstücksnutzung ergibt, zu beachten sein. Fehlen planungsrechtliche Festsetzungen, bestimmen die Gebietsprägung unter Berücksichtigung der absehbaren Entwicklung das Schutzbedürfnis.

Für Wohngebiete gelten daher andere Sanierungsmaßstäbe als für Verkehrsflächen oder gewerblich genutzte Flächen, auf denen sich Menschen nur vorübergehend aufhalten. Auf Kinderspielflächen ist die Gefahr einer oralen Aufnahme des Bodens und der in ihm befindlichen Schadstoffe zu erwägen. Für Nutzpflanzenstandorte, insbesondere landwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Flächen, bestehen strengere Prüfwerte als für Forst-, Grün- und Brachflächen, bei denen generell höhere Schadstoffgehalte toleriert werden. Die nähere Bestimmung des Sanierungsumfanges und die Auswahl der Sanierungsmaßnahmen orientieren sich damit an der jeweils bestehenden oder beabsichtigten Bodennutzung.

In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben, dass in letzter Zeit dem ökonomisch motivierten Gedanken des (innerstädtischen) Flächenrecyclings wachsende Bedeutung zukommt. Die Reaktivierung brachliegender Kontaminationsflächen setzt vor allem Kommunen in die Lage, den Flächenverbrauch in der Peripherie zu vermindern. Ziel ist es, brachliegende Innenbereiche, die meist über eine gute Infrastrukturanbindung verfügen, zu reaktivieren und in den Wirtschaftskreislauf zu reintegrieren.<sup>192</sup> Das städtebaurechtliche Planungsinstrumentarium im

---

<sup>191</sup> Auf die diesseits vertretene Auffassung, dass eine Polarität zwischen einem anthropozentrischen und ökozentrischen Schutzansatz in Wirklichkeit nicht besteht, sondern künstlich heraufbeschworen wird, eine solche Unterscheidung jedoch nicht zielführend ist und daher aufgegeben werden sollte, ist oben bei der Erörterung des Sanierungszieles bereits eingegangen worden.

<sup>192</sup> Siehe dazu den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 25, der auf Antrag von Kreisen, Städten und Gemeinden an deren Stelle Flächensanierungen plant und durchführt.

Zusammenspiel mit der Nutzungsorientierung der Bodensanierungspflicht ermöglicht es den Kommunen somit, ihre fiskalischen Interessen auf Kosten der Sanierungspflichtigen durchzusetzen. Die zu beobachtende städtebaupolitische Umorientierung hin zur Innenbereichsverdichtung und Reaktivierung innerstädtischer Flächen geht zu ihren Lasten.

Zudem bestehen gegen diese Vorschrift insoweit verfassungsrechtliche Bedenken, als durch sie eine nachträgliche Verschärfung der Sanierungsanforderungen erfolgen kann. Mit ihr wird das Risiko sich ändernder Umweltbedingungen, insbesondere der bauplanungsrechtlichen Situation, dem Sanierungspflichtigen zugewiesen.<sup>193</sup>

Die nutzungsbezogene Bestimmung der Sanierungstätigkeit besteht gleichwohl nicht voraussetzungs- bzw. bedingungslos. Der angehängte Halbsatz des § 4 IV S. 1 BBodSchG limitiert ihre Zulässigkeit. Ihm zufolge ist eine auf die Wiederherstellung von Nutzungsfunktionen beschränkte Sanierung nur möglich, wenn sie mit dem Schutzbedürfnis der natürlichen Funktionen des Bodens und seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte vereinbar ist. Damit wird der bereits im Minimierungsgrundsatz des § 1 S. 3 BBodSchG enthaltene vorrangige Schutz dieser beiden Bodenfunktionen auf den repressiven Tätigkeitsbereich in Gestalt der Bodensanierung ausgedehnt und als elementarer Leitgedanke des Bodenschutzes bestätigt.<sup>194</sup> Mit dieser einschränkenden Prämisse wird überdies sichergestellt, dass eine im Allgemeininteresse liegende Bodensanierung, die nicht an kurzzeitigen Nutzungsinteressen ausgerichtet ist, gewährleistet bleibt. Die Möglichkeit einer rein nutzungsorientierten Sanierung wird zugunsten des Schutzes insbesondere der natürlichen Bodenfunktionen beschnitten, sodass von den Bodenschutzbehörden ein Mehr an Sanierungsmaßnahmen einzufordern ist. Denn die Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Funktionen und der Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte stellen weitergehende Sanierungsanforderungen als die rein nutzungsorientierte Sanierung.

---

<sup>193</sup> Die Problematik sich im Nachhinein ändernder Umweltverhältnisse ist aus der rechtlichen Diskussion um den sog. latenten Störer hinreichend bekannt (siehe dazu schon PrOVGE 40, S. 391 ff. (397); OVG Lüneburg OVGE 17, S. 447 ff.; *Würtenberger/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 198 f.). Heute ist weitgehend anerkannt, dass sich der „latente Störer“ mit störungspräventiven Klagen gegen störungsbegründende Umweltveränderungen außerhalb seiner Verantwortlichkeitssphäre zur Wehr setzen kann, z. B. BVerwG, DVBl. 1971, S. 746 ff. (474), OVG Münster, NVwZ 1988, S. 377 ff.

<sup>194</sup> Vgl. dazu die Betonung der Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen unbeschadet einer Nutzungsorientierung in der Begründung der Sachverständigenkommission zu § 347 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1032.

Im Einklang mit dem in § 1 BBodSchG geäußerten Gesetzeszweck legt somit die sich explizit auf die Sanierungstätigkeit beziehende Vorschrift fest, dass sich der Sanierungsumfang letztlich an dem Schutzbedürfnis der natürlichen Funktionen zu orientieren hat, die durch Sanierungsmaßnahmen wiederhergestellt oder gesichert werden sollen. Diese Eruiierung der grundsätzlichen Tätigkeitsausrichtung lässt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unberührt und tritt nicht in einen Widerstreit zu ihm. Denn die Verhältnismäßigkeitsprüfung bedarf stets der vorgängigen Zielbestimmung, um die zur Prüfung anstehende(n) Maßnahme(n) in ein Verhältnis zu dem vorfindbaren Ziel setzen zu können.

Die Sanierung von Gewässerverunreinigungen nimmt im Hinblick auf die Bestimmung des Sanierungsumfanges eine Sonderstellung ein, da sich dieser gemäß § 4 IV S. 3 BBodSchG ausschließlich nach dem Wasserrecht richtet. Die Schutzbedürftigkeit eines Gewässers und daraus resultierend die Sanierungsanforderungen bei verunreinigten Gewässern haben sich an den Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes zum Bewirtschaftungsermessen und den Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu orientieren. § 1a WHG beispielsweise ist zu entnehmen, dass Gewässer in ihrer ökologischen Funktion für den gesamten Naturhaushalt ungeachtet menschlicher Nutzungsinteressen zu schützen sind.<sup>195</sup> Die maßgebliche Sanierungsgrenze stellt nach bislang herrschender Ansicht der Besorgnisgrundsatz der §§ 26 II, 32b II, 34 II WHG dar.<sup>196</sup> Auf dieser Grundlage genießen Oberflächengewässer und das Grundwasser einen absoluten Schutz, der auch für den nachsorgenden Gewässerschutz Geltung beansprucht. Zum Schutz der Gewässer sind daher möglichst weitgehende Sanierungsmaßnahmen einzufordern. Den Sanierungsmaßstab für Grundwasserschäden konkretisierende Empfehlungen gibt die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) vor.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> Kotulla, WHG, § 1a Rdnr. 5; Schulz, ZUR 1995, S. 194 ff. (196).

<sup>196</sup> Siehe dazu Schulz, ZUR 1995, S. 194 ff.

<sup>197</sup> *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Empfehlungen für die Erkundung, Bewertung und Behandlung von Grundwasserschäden, 1994 und jetzt aktuell in Zusammenarbeit mit der *Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, 2006 (herunterzuladen unter [www.lawa.de/pub/kostenlos/gw/Grundsaeetze\\_Nachsorge\\_.pdf](http://www.lawa.de/pub/kostenlos/gw/Grundsaeetze_Nachsorge_.pdf)). Durch die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie samt der in ihr enthaltenen Verweise auf die Wasserrahmenrichtlinie sind Gewässerverunreinigungen zukünftig vor allem anhand der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu sanieren.

ii) **Umwelthaftungsrichtlinie und Umweltschadensgesetzentwurf**

Im Rahmen der Darstellung des Gesetzeszieles des Umweltschadensgesetzentwurfes und der Umwelthaftungsrichtlinie wurde gezeigt, dass primäres Ziel der Sanierungstätigkeit generell die Naturalrestitution der geschädigten Ressource bzw. die Wiederherstellung ihrer beeinträchtigten Funktionen ist. In Verfolgung dieses Primärzieles sieht Nr. 1.2.1 des Anhanges II der UHRL bei der Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen die Prüfung solcher Tätigkeiten vor,

„mit denen die natürlichen Ressourcen und Funktionen direkt in einen Zustand versetzt werden, der sie beschleunigt zu ihrem Ausgangszustand zurückführt, oder aber eine natürliche Wiederherstellung umfassen.“

Von den zur Verfügung stehenden Sanierungsmaßnahmen des Bundes-Bodenschutzgesetzes dürften nur die Dekontaminationsmaßnahmen diesen Anforderungen entsprechen. Sicherungsmaßnahmen hingegen leisten keinen Beitrag zur Schadensreparation, sondern verhindern oder vermindern lediglich eine weitere Schadstoffausbreitung. Ihre rein schadensbegrenzende Funktion könnte ihre Zuordnung zu den Vermeidungsmaßnahmen i. S. d. Art. 2 Nr. 10 UHRL rechtfertigen, soweit durch sie ein weiterer Schaden am Boden oder an anderen natürlichen Ressourcen vermieden oder zumindest vermindert werden soll. Da sie jedoch an einem bereits bestehenden Umweltschaden anknüpfen, können sie ebenso den Vorkehrungsmaßnahmen des Art. 6 I lit. a) UHRL zugezählt werden, die ein Pflichtiger zur Abwendung weiterer (Umwelt-)Schäden und Funktionsbeeinträchtigungen im Vorfeld und unabhängig von den eigentlichen Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen hat. Sicherungsmaßnahmen mit gefahrenabwehrender Funktion stellen einen Nebenaspekt der Sanierungstätigkeit dar. Wie Art. 6 I lit. b) UHRL zeigt, sind sie nicht mit den erforderlichen Sanierungsmaßnahmen (teil-)identisch, sondern von diesen strikt zu trennen. Damit wird die Sichtweise bestätigt, nach der Sicherungsmaßnahmen lediglich als Interimslösung auf dem Weg zu einer weitergehenden Sanierung fungieren können.

Von diesen Grundsätzen ausgehend wird die Sanierung von Schädigungen des Bodens in der Umwelthaftungsrichtlinie indessen einem eigenständigen Sanierungskonzept unterstellt. Gemäß Ziff. 2 des Anhanges II der UHRL ist *zumindest* (Hervorhebung durch die Verfasserin) sicherzustellen, dass die Schadstoffbelastung unter Berücksichtigung der gegebenen gegenwärtigen oder zugelassenen zukünftigen Nutzung kein erhebliches Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit mehr darstellt. Wie oben bereits erwähnt, kommt dem Merkmal eines erheblichen Gesundheitsrisikos kaum limitierende Wirkung zu. Insbesondere ist darin keine Reduzierung der Sanierungstätigkeit auf eine bloße Gefahrenabwehr im Sinne des deutschen Polizei- und Ordnungsrechts impliziert. Ohnehin handelt es sich bei diesen gemeinsamen Rahmenbedingungen ausdrücklich („zumindest“) nur

um das Minimum dessen, was an Sanierungstätigkeit eingefordert werden kann. Das Verfolgen ehrgeizigerer Ziele steht weiterhin offen. Die vom Bundes-Bodenschutzgesetz vorgesehene Option bloßer Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen ohne eine Einflussnahme auf die Schadstoffbelastung hingegen dürfte mit den Sanierungsanforderungen der Umwelthaftungsrichtlinie nicht konform gehen.

Was den Entwurf eines Umweltschadensgesetzes anbelangt, so ist diesem eine Reduzierung der Sanierungstätigkeit auf Schadensbegrenzungsmaßnahmen (§ 2 Nr. 7 USchGE) ebenfalls fremd. Wie in der Umwelthaftungsrichtlinie wird in ihm die gefahrenabwehrende Komponente der Sanierungstätigkeit von der restituierenden unterschieden. Der Sanierungspflichtige hat gemäß § 6 USchGE die erforderlichen Schadensbegrenzungsmaßnahmen vorzunehmen und zudem die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen gemäß § 8 USchGE zu ergreifen.

Demnach zielt sowohl die Umwelthaftungsrichtlinie als auch der sie umsetzende Umweltschadensgesetzentwurf trotz aller bodenspezifischen Restriktionen vorrangig auf die Naturalrestitution des geschädigten Bodens durch geeignete Maßnahmen. Selbstverständlich gilt es dabei den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren, wozu die Umwelthaftungsrichtlinie in Nr. 1.3 des Anhanges II bezüglich nicht bodenbezogener Umweltschäden einen Katalog der maßgeblichen Bewertungskriterien vorhält.

### iii) Tatsächliche Gegebenheiten

Sind vorstehend die rechtlichen Determinanten für die Auswahl der Sanierungsmaßnahmen dargelegt worden, bedarf es nunmehr der Betrachtung von bestimmenden Faktoren tatsächlicher Art. Denn unter umweltrechtspolitischen Gesichtspunkten wünschenswerte und von Gesetzes wegen einzufordernde Sanierungsmaßnahmen können im konkreten Einzelfall faktisch nicht durchführbar sein oder zu unzumutbaren finanziellen Belastungen führen. Gemäß § 4 III S. 3 BBodSchG ist diesen faktischen Bedingungen gerecht zu werden, indem im äußersten Fall lediglich sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen angeordnet werden.<sup>198</sup>

Welche Sanierungsmaßnahmen danach im konkreten Einzelfall überhaupt zur Anwendung gelangen können, hängt vor allem von den jeweils vorgefundenen örtlichen Rahmenbedingungen (z. B. vorhandene Bebauung, Beschränkungen der Zugänglichkeit des zu sanierenden Geländes, hydrogeologische und boden-

---

<sup>198</sup> Trotz des Erfordernisses, die Verhältnismäßigkeit zu wahren, sehen weder die Umwelthaftungsrichtlinie noch der Umweltschadensgesetzentwurf nach hier vertretener Ansicht von ihrer Konzeption her eine so weitgehende Restriktion der Bodensanierung vor.

kundliche Verhältnisse) ab. Weitere zu berücksichtigende Aspekte sind die Verfügbarkeit geeigneter Behandlungsanlagen und das Vorhandensein von Deponien für entsorgungsbedürftige Stoffe sowie die Entsorgungsmöglichkeit anfallenden Abwassers.<sup>199</sup> Schließlich ist die Wirksamkeit der zur Option stehenden Maßnahmen, die im Laufe der Zeit abnehmen kann, indem z. B. die Dichtwirkung von Einschließungsmaßnahmen unter chemischen Einflüssen sinkt, von wesentlicher Bedeutung.

### d) Kostenbelastung

Die Skizzierung in Betracht kommender Sanierungsmethoden hat deutlich werden lassen, dass wegen des erforderlichen Know-How's der Sanierungsverpflichtete nur ausnahmsweise imstande ist, die angeordneten Sanierungsmaßnahmen in eigener Person durchzuführen. Er wird stattdessen regelmäßig fachkundige Dritte beauftragen und die daraus entstehenden Kosten tragen müssen. Die Ausführungen zu Inhalt und Umfang der Sanierungspflicht seien daher mit einem Blick auf die Kostenbelastung des Sanierungspflichtigen abgerundet.

Die Sanierungskosten differieren in Abhängigkeit von den jeweils angeordneten Sanierungsmaßnahmen stark einzelfallbezogen, weshalb allgemein gültige Aussagen zur Kostenbelastung nicht getroffen werden können. Durchschnittswerte für „Standardsanierungen“ existieren nicht. Der im Einzelfall entstehende finanzielle Aufwand hängt maßgeblich von der behördlichen Auswahl der zwischenzeitlich verfügbaren Sanierungs- und Sicherungstechniken ab.<sup>200</sup> Gerade im Hinblick auf die Kostentragungspflicht des Sanierungspflichtigen stellt es sich dabei als nachteilig heraus, dass sich trotz der inzwischen beachtlich langen Vorlaufphase ein Stand der Technik<sup>201</sup> nicht oder nur in Ansätzen etablieren konnte.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Zu weiteren die Verfahrensauswahl bestimmenden Gesichtspunkten siehe die *Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA)*, Informationsschrift, S. 108.

<sup>200</sup> Zu der Frage, ob eine Sicherung der Bodenkontamination ausreicht oder Dekontaminationsmaßnahmen zu ergreifen sind, ausführlich *Doetsch*, Sicherung oder Dekontamination von Altlasten? Eine umfassende Zusammenstellung der bislang bekannt gewordenen Fachfragen und der verfügbaren Sanierungstechniken findet sich bei *Fischer/Köchling/Naber (Hrsg.)*, Praxisratgeber Altlastensanierung, sowie *Kompa/Fehlau (Hrsg.)*, Altlasten und kontaminierte Standorte.

<sup>201</sup> Anfang 2006 existierte bspw. kein zuverlässiges und wirtschaftliches Verfahren zur gerätegestützten Ortung von Sprengstoffbrocken im Boden. Siehe dazu den Bericht von Herrn Klatt, Abteilungsleiter auf dem Gebiet des Bodenschutzes im Amt für Umwelt und ländlichen Raum des Landratsamtes in Celle, auf der Fachtagung „Kampfmittelbeseitigung 2006“ des BDFWT e. V. am 20.21.2006 in Bad Kissingen; nachzulesen in den Tagungsunterlagen, S. 45 (beziehbar auf CD über



Die Qualität schädlicher Bodenveränderungen, ihre Sanierungsbedürftigkeit, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen und deren tatsächliche Durchführbarkeit müssen vorab in Detailuntersuchungen ermittelt werden. Dabei stellen die jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen einen entscheidenden Parameter dar. Die zahlreichen bei der Sanierungstätigkeit relevant werdenden Bestimmungsfaktoren lassen Prognosen zur Kostenbelastung sowohl bezogen auf das gesamte Bundesgebiet oder einzelne Bundesländer als auch bezogen auf den einzelnen Sanierungsfall erheblich schwanken.

Eine Kostenbeziehung wird des Weiteren dadurch erschwert, dass die Wirkungsweise vieler Schadstoffe noch unbekannt ist oder zum Teil falsch eingeschätzt wird. Konsequenz dessen ist wiederum, dass Flächen fehlerhaft als sanierungsbedürftig eingestuft werden oder die angeordneten Sanierungsmaßnahmen infolge des andersartigen als erwarteten Schadstoffverhaltens nicht zielführend sind.

Der Erkenntniszuwachs über das Schädigungspotential anthropogener Eingriffe in die Bodenstrukturen sowie über ökologische Wechselwirkungen und Wirkungszusammenhänge lässt befürchten, dass die Zahl sanierungsbedürftiger Flächen weiter steigen wird und selbst bei bereits sanierten Flächen ein erneuter Sanierungsbedarf entsteht, wenn die Schadstoffe nicht vollständig beseitigt worden sind. In Anbetracht der nach wie vor defizitären Erkenntnislage scheint ein endgültiger erfolgreicher Abschluss von Sanierungsmaßnahmen bei Verbleib der Schadstoffe im Boden kaum zuverlässig feststellbar zu sein. Schon heute geht z. B. der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen davon aus, dass noch in über 100 Jahren Sickerwasser aus Deponien, auf denen bis ins Jahr 2005 hinein unbehandelt Abfälle gelagert worden sind,<sup>203</sup> austreten wird. Ebenso werden Ausgasungen aus Deponiekörpern noch auf Jahrzehnte hinaus erwartet.<sup>204</sup> Für den sanierungspflichtigen Grundstückseigentümer wirken sich erkenntnisbedingt verbleibende Unsicherheiten dahingehend aus, dass er im Anschluss an Sanierungsmaßnahmen mit weiteren Monitoringmaßnahmen, die den Erfolg der Sanierungstätigkeit sicherstellen sollen, belastet wird.

Der Erfolg und die Kosten der Sanierungsmaßnahmen hängen somit maßgeblich von der genauen Kenntnis der Schadstoffbelastung am Sanierungsstandort und

---

info@dfabgmbh.de oder kostenlos herunterzuladen unter  
www.dfabgmbh.de/html/veranstaltungen.html).

<sup>202</sup> Zu dieser Feststellung gelangt *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 12.

<sup>203</sup> Eine Deponierung von Abfällen ohne Vorbehandlung ist seit dem 01.06.2005 nicht mehr erlaubt.

<sup>204</sup> Siehe dazu *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2002 (BT-Drs. 14/8792), Tz. 1078 ff.

deren Wirkungsweise im Zusammenspiel mit den dortigen Umweltkompartimenten ab. Die zur Generierung entsprechender Kenntnisse erforderlichen effektiven Untersuchungsstrategien und geeigneten Untersuchungsverfahren stehen nach wie vor nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung, weshalb ständig nach innovativen Verfahren gesucht wird.<sup>205</sup> Gleiches gilt für die Sanierungsmethoden selbst.<sup>206</sup>

Schließlich ist bei Ausführungen zur Kostenbelastung stets zu beachten, dass bislang nur Altlastenfälle statistisch erfasst sind. Da sich derzeit die Sanierungstätigkeit noch auf die Bewältigung der Altlastenfälle konzentriert, liegen Kostenerhebungen und -abschätzungen hauptsächlich aus der Altlastenpraxis vor. Der Bodenschutz erschöpft sich jedoch nicht in der Behandlung von Altlasten, mag der Gesetzgeber auch einen Schwerpunkt auf ihre Bewältigung gelegt haben. Zukünftig ist damit zu rechnen, dass anderweitig verursachte schädliche Bodenveränderungen verstärkt in den Blick genommen und einer Sanierung zugeführt werden. Dabei dürften bewährte Sanierungsmethoden weiterhin zur Anwendung kommen, weshalb die dann entstehende Kostenbelastung mit der der Altlastensanierung vergleichbar sein dürfte.

Im Jahr 1994 wurden die Kosten für das gesamte Bundesgebiet auf 80 bis 200 Mrd. DM beziffert.<sup>207</sup> Kostenabschätzungen für die Altlastensanierung in den alten Bundesländern auf der Datengrundlage des Jahres 1989 waren im Rahmen von 17 Mrd. DM (Institut für Wirtschaftsforschung) bis 390 Mrd. DM (Wirtschaftsministerkonferenz) angesiedelt. Jessberger hingegen prognostizierte bei konkreter Berechnung für 23.600 sanierungsbedürftige Altlasten einen Finanzierungsbedarf von 184 bis 925 Mrd. DM. Die Sanierung von zivilen Altlasten in den neuen Bundesländern wurde mit 48 Mrd. DM veranschlagt.<sup>208</sup> Die Kostenbelastung des einzelnen Sanierungspflichtigen lag bezogen auf die reinen Sanierungskosten je nach angewandter Methode im Falle einer Oberflächenabdichtung bei ca. 175 DM/m<sup>2</sup>, bei einer vertikalen Dichtwand von 15 m Tiefe bei ca. 300 DM/m<sup>2</sup>, bei einer „pauschalen“ Dekontamination bei 450 DM/m<sup>3</sup> und bei einer „speziellen“ Dekontamination bei ca. 750 DM/m<sup>3</sup>.<sup>209</sup> Im Hinblick auf die Grundwasser-

---

<sup>205</sup> Vgl. dazu den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 8, 9.

<sup>206</sup> Siehe dazu die Beschreibungen von Altlastensanierungsfällen im Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 26 ff.

<sup>207</sup> Breuer, DVBl. 1994, S. 890 ff. (S. 890 Fn. 11 m. w. N.)

<sup>208</sup> Siehe zu den einzelnen Kostenschätzungen und ihren Berechnungsgrundlagen *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Sondergutachten „Altlasten II“, BT-Drs. 13/380, Tz. 330 und 651 ff.

<sup>209</sup> Siehe zu diesen Kostenschätzungen *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Sondergutachten „Altlasten II“, BT-Drs. 13/380, Tz. 165 ff. (167) und weiter differenzierend Tab. 1.17 für die spezifischen Kosten verschiedener

sanierung haben Modellrechnungen für den Hauptanwendungsfall der Kontamination durch leicht flüchtige chlorierte Kohlenwasserstoffe spezifische Sanierungskosten von bis zu 1.300 EUR/kg LCKW ergeben.<sup>210</sup> Sicherungsmaßnahmen sind in der Regel erheblich kostengünstiger, erweisen sich dafür in der Praxis aus verschiedenen Gründen (geologische Gegebenheiten, Intensitätsgrad der Bodenkontamination, beabsichtigte künftige Bodennutzung) oftmals als unzulänglich.<sup>211</sup>

Die Belastung mit Sanierungskosten durch den Abschluss von Versicherungspolicen zumindest zu mildern, war Privaten lange Zeit nicht möglich. Aus versicherungswirtschaftlicher Sicht stellt sich nämlich die Versicherbarkeit rein ökologischer Schäden, zu denen die Altlastenfälle von der Versicherungswirtschaft gezählt werden, wegen fehlender technischer Rahmenbedingungen als äußerst schwierig dar. Notwendige Voraussetzung der Versicherbarkeit von Schäden ist die Verfügbarkeit objektiver Entscheidungskriterien, um eine Risiko- und Prämienkalkulation vornehmen zu können. Hinsichtlich der Sanierung ökologischer Schäden sind derartige Kriterien u. a. wegen mangelnder Erfahrung zumindest nach Ansicht der Versicherungswirtschaft nicht vorhanden.<sup>212</sup> Die Einführung einer obligatorischen Deckungsvorsorge in der Umwelthaftungsrichtlinie war aus diesem Grund hoch umstritten und konnte erst im Vermittlungsausschuss durch einen Kompromiss einer Lösung zugeführt werden.<sup>213</sup> Dieser sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zunächst lediglich verpflichtet sind, mittels geeigneter Maßnahmen Anreize zur Schaffung von Instrumenten und Märkten der Deckungsvorsorge zu setzen (Art. 14 I UHRL). Eine EG-weite obligatorische Deckungsvorsorge soll erst auf der Grundlage eines der Kommission bis spätestens 30.04.2010 vorzulegenden Berichts wieder diskutiert werden.<sup>214</sup>

---

Dekontaminationsmaßnahmen. Zu den grundlegenden Schwierigkeiten verlässlicher Kostenschätzungen, a. a. O., Tz. 164 f. und SRU, Sondergutachten „Altlasten“, BT-Drs. 11/6191, Tz. 651 ff. (664).

<sup>210</sup> So der Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 7.

<sup>211</sup> Hinzukommt, dass nur eine möglichst vollständige Beseitigung der Schadstoffquelle dem Grundsatz der Nachhaltigkeit entspricht und – zumindest der Theorie nach – auf nachfolgende Nutzungen bezogene step-by-step-Überlegungen entbehrlich macht.

<sup>212</sup> Vgl. *Knopp*, UPR 2005, S. 361 ff. (364). Zur Versicherbarkeit von Ökoschäden ausführlich *Rütz*, Aktuelle Versicherungsfragen, S. 69 ff., und zu Bedenken der Versicherungswirtschaft im Zusammenhang mit der Umwelthaftungsrichtlinie *dies.*, VersR 2004, S. 426 ff. (426).

<sup>213</sup> Siehe dazu die Pressemitteilung der Kommission v. 20.02.2004, IP/04/246.

<sup>214</sup> Siehe dazu die Erklärung der Kommission zu Art. 14 II UHRL, ABlEU Nr. L 143 v. 30.04.2004, S. 75.

Heutzutage werden in der Bundesrepublik Deutschland zur Deckung von Sanierungskosten Bodenkaskoversicherungen angeboten.<sup>215</sup>

#### **4. Fazit**

1.) Die auf den ersten Blick scheinbar eindeutige Festlegung der Sanierungsgegenstände erweist sich bei genauerer Betrachtung als durchaus unsicher, soweit eine genaue Abgrenzung funktionstragender Bodenschichten von anderen Bodenschichten gefordert wird. Bei Abstellen auf anthropogene Nutzungsinteressen kommt deren Veränderlichkeit als weiterer Unsicherheitsfaktor hinzu.

Wird eine Beeinträchtigung von Bodenfunktionen angenommen, muss diese eine gewisse Erheblichkeitsschwelle erreichen, die mittels einer Gefährdungsabschätzung eruiert wird. Wegen der komplexen Wirkungszusammenhänge und des (noch) defizitären Erkenntnisstandes findet diese bisher auf unsicherem Terrain statt.

2.) Die Sanierung von Altlasten unterliegt ergänzenden und erweiterten Pflichten, die die Belastung des Sanierungspflichtigen nicht unbedeutend erhöhen. Die gesetzliche Vorauswahl solcher Grundstücke, insbesondere die Anknüpfung an den Stilllegungszeitpunkt, führt zu einer Ungleichbehandlung, die nicht mit dem Hinweis auf die Komplexität der Altlastensanierung zu rechtfertigen ist. Denn sonstige schädliche Bodenveränderungen und mit ihnen einhergehende Gewässerunreinigungen können ebenfalls eine Komplexität aufweisen, die einen Planungsbedarf auslöst. Auf sie kann das altlastenspezifische Instrumentarium jedoch nicht angewendet werden.

3.) Zweck der Sanierungstätigkeit ist es generell, die geschädigte Ressource bzw. ihre beeinträchtigten Funktionen wiederherzustellen, sodass die Naturalrestitution primäres Sanierungsziel ist. Dabei kommt den ökologischen und archivarischen Funktionen besondere Bedeutung zu. Diese Zielrichtung kann dem Bundes-Bodenschutzgesetz trotz seiner Nutzungsorientierung und vermeintlichen Gefahrenabwehrintention in Anbetracht seines Bekenntnisses zur Nachhaltigkeit und zur Vorsorge sowie der Limitierung des Nutzungsbezuges entnommen werden.

Das Verfolgen eines ambitionierten Sanierungszieles steht nicht im Widerspruch zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den es stets zu wahren gilt.

---

<sup>215</sup> Seit 1965 besaßen Unternehmen die Möglichkeit, Sanierungskosten als Eigenschäden über die WHG-Versicherungen zu decken. Erst nachdem dieses Modell nach versicherungstechnischen Grundsätzen finanziell nicht mehr vertretbar war, kam es 1992 zur Neukonzeption mit der Einführung einer Umwelthaftpflichtversicherung, die allerdings – neben anderen Einschränkungen – Eigenschäden vom Deckungsschutz ausgenommen hat. Allgemein dazu *Weichert*, in: Oldiges (Hrsg.), *Umwelthaftung vor der Neugestaltung*, S. 83 ff.

4.) Von den zur Auswahl stehenden Sanierungsmaßnahmen sind vom Gesetzeszweck her eher weitgehende, auf die Wiederherstellung der beeinträchtigten ökologischen und/oder archivarischen Bodenfunktionen zielende Maßnahmen auszuwählen. Sicherungsmaßnahmen sind dem zufolge als Interimslösung zu betrachten, während sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen (insbesondere bloße Nutzungsanpassungen) mit dem Sanierungskonzept der Umwelthaftungsrichtlinie nicht vereinbar sein dürften. Die Belastungssituation für den Grundstückseigentümer erhält daher ein beträchtliches Gewicht.

5.) Die Erbringung der Sanierungstätigkeit in Eigenleistung ist regelmäßig ausgeschlossen. Vielmehr müssen fachlich qualifizierte Dritte mit der Durchführung der Arbeiten betraut werden, sodass der Sanierungspflichtige typischerweise mit den entstehenden Kosten belastet wird.

Der Kostenumfang differiert dabei je nach den rechtlichen und tatsächlichen Eigenheiten des einzelnen Sanierungsfalles erheblich. Dabei spielen vom Sanierungspflichtigen nicht beeinflussbare Faktoren wie die zukünftige Planungssituation, örtliche Rahmenbedingungen, die Durchführbarkeit theoretisch zur Verfügung stehender Verfahren und Präferenzen der behördlichen Entscheidungsträger eine entscheidende Rolle.

6.) Nicht nur die eigentlichen Sanierungsmaßnahmen erweisen sich als kostenintensiv, sondern auch die im Vorfeld und im Nachgang zu ihnen anordenbaren Maßnahmen (z. B. Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung, Abfallentsorgung, langjähriges Monitoring). Spezifische Kosten entstehen bei planungsbedürftigen Altlastensanierungen, bei denen der Sanierungspflichtige grundsätzlich der Behörde den Erfolg der Sanierungsmaßnahmen nachzuweisen hat.

## **II. Die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG**

Bevor die Bodensanierungspflicht des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden kann, ist das Eigentumsgrundrecht in seinem Wesensgehalt (2.) sowie seiner dogmatischen Struktur (3. und 4.) darzustellen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Möglichkeit eines staatlichen Zugriffes auf das Privateigentum zu legen (4.).

Für das Verständnis des Eigentumsbegriffes, der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Eigentumsordnung und deren Dynamisierungspotential im Hinblick auf gesellschaftliche und politische Einflüsse ist ein schlaglichtartiges Beleuchten der historischen Entwicklung des Rechtsinstituts „Eigentum“ förderlich (1.). Ohne Betrachtung des historischen Zusammenhanges bliebe das Wesen des Eigentums unvollständig erfasst und es bestünde infolge dessen die Gefahr, den Schutzgehalt des Eigentumsgrundrechts fehlerhaft zu konturieren.

## 1. Die Eigentumsordnung in historischem Zusammenhang

Die Eigentumsordnung ist Ausdruck gesellschaftlicher Verfasstheit und in ihr vorherrschender Wertvorstellungen sowie zugleich prägender Faktor jeder Gesellschaftsordnung und jeder Verfassung.<sup>216</sup> Es verwundert daher nicht, dass Art. 14 GG und seine Auslegung nicht erst seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland im Zentrum der politischen Auseinandersetzung um die Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gestanden hat und nach wie vor steht.

Zur Zeit des Feudalismus beispielsweise dominierten Ober- und Untereigentum in vielfältiger Ausgestaltung die Gesellschaftsordnung. Diese überkommenen Formen des geteilten, zahlreichen Belastungen unterworfenen Eigentums konnten erst durch das moderne bürgerliche Eigentum ersetzt werden.<sup>217</sup> In der Gesellschaft regte sich jedoch Widerstand gegen die Aufhebung feudaler und ständischer Vorrechte. Diese gesellschaftliche Strömung wurde spiegelbildlich in der Wissenschaft in Gestalt der Lehre von den wohlverordneten Rechten (*iura quaesita*) abgebildet. Trotz des Widerstandes setzte sich allmählich die Auffassung durch, dass gesetzgeberische Umgestaltungen der Eigentumsordnung grundsätzlich möglich und entschädigungslos hinzunehmen sind. Lediglich die Enteignung<sup>218</sup> einzelner Eigentumsobjekte unterlag im Einzelfall einer Entschädigungspflicht.

Die Weimarer Reichsverfassung begründete schließlich umfassende, vom Gesetzgeber zu konkretisierende Pflichten des Eigentümers im Allgemeininteresse. Es war sogar denkbar, die Entschädigungspflicht für Enteignungen gänzlich auszuschließen. Allerdings setzte in der Folgezeit die Anerkennung einer Institutsgarantie den Normierungsbefugnissen erstmals eine Grenze. Zu ihrer Begründung wurde ausgeführt, die verfassungsrechtliche Garantie des Eigentums sei nicht als Garantie eines „inhaltslosen Namens, sondern als Anerkennung eines Prinzips gemeint, weil es keinen bürgerlichen Rechtsstaat ohne Privateigentum geben kann und die Weimarer Verfassung eine bürgerlich-rechtsstaatliche Verfassung sein will.“<sup>219</sup> Infolge dieser Neuinterpretation der Eigentumsgewährleistung zur Weimarer Zeit wurden nunmehr zum Teil bereits bloße Beschränkungen des Eigentums als

---

<sup>216</sup> Siehe dazu *Böckenförde*, in: ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit, S. 318 ff.

<sup>217</sup> *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 1, 2.

<sup>218</sup> Der Enteignungsbegriff im liberal verfassten Staat war wesentlich enger als zu Zeiten der Weimarer Republik und ihrer bürgerlich-rechtlichen Verfassung. Siehe dazu *Kirchheimer*, Die Grenzen der Enteignung, S. 56 ff., der dort einen Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung zum Enteignungsbegriff bietet.

<sup>219</sup> So *Schmitt*, Verfassungslehre, S. 171 f.

Enteignung qualifiziert.<sup>220</sup> Gemäß Art. 153 II S. 2 WRV war eine Enteignung angemessen zu entschädigen, was wiederum Anlass zu heftigen Diskussionen gab.<sup>221</sup>

Während des Nationalsozialismus entstand ein dem Privateigentum im Sinne der liberalen Wirtschaftsordnung entgegengesetzter Eigentumsbegriff, der die Pflichtenstellung des Eigentümers gegenüber der Gemeinschaft als zentrales Element hervorhob. Eigentum galt jetzt als von der Gemeinschaft zugeteilt und eine unbeschränkte Verfügungsbefugnis wurde als verfehelter Ausfluss einer individualistischen Rechtsauffassung, die dem Einzelnen gegenüber dem Staat einen übersteigerten Schutz gewährte, angesehen.<sup>222</sup>

An die Zeit des Nationalsozialismus schloss sich eine Ära an, in der der Eigentumschutz unter der Rechtsprechungsägide des Bundesgerichtshofes jahrzehntelang vornehmlich als Wertgarantie verstanden und daher in Form von Entschädigungsleistungen verwirklicht wurde.<sup>223</sup> Die Rückbesinnung auf die grundrechtlichen Wurzeln der Eigentumsgarantie ist das Verdienst der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts.<sup>224</sup> Nunmehr wurde unter Verweis auf die freiheitliche Dimension des Eigentumsgrundrechts das Eigentum wieder vorrangig in seinem Bestand gewährleistet. Entschädigungszahlungen genügten nur noch in Ausnahmefällen. Mit diesem heute noch gültigen primären Bestandsschutz scheint sich jedoch zugleich die Tendenz etabliert zu haben, dem Eigentümer unter Berufung auf seine fortbestehende Rechtsposition immer weiter reichende Belastungen seines Eigentums aufzubürden. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen wird dabei die Gewährung von Ausgleichszahlungen, die mangels Vorliegen einer Enteignung unter Aufopferungsgesichtspunkten oder zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit erfolgte, immer restriktiver gehandhabt (werden). Die freiheitssichernde Funktion der Eigentumsgarantie, die Anlass und Grund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war, gerät dazu in einen auflösungsbedürftigen Konflikt. Denn das Eigentum kann dadurch zu einem Belastungsfaktor werden, der die Handlungsfreiheit des Eigentümers in tatsächlicher und/oder vermögensrechtlicher Hinsicht erheblich beschneidet.

An vorstehenden Ausführungen zur Historie des Eigentums(grundrechts) wird die enge Verknüpfung von Eigentumsbegriff und -gewährleistung mit den jeweiligen Zeitströmungen und dem gesellschaftlichen Wandel deutlich. Weder das Verständnis des Eigentums noch die Eigentumsordnung insgesamt sind ein von Natur aus

---

<sup>220</sup> *Kirchheimer*, Die Grenzen der Enteignung, S. 56 ff.

<sup>221</sup> Siehe dazu *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 8 m. w. N.

<sup>222</sup> *Kutscher*, Die Enteignung, S. 78; *Wieacker*, Wandlungen der Eigentumsverfassung, S. 19 ff.

<sup>223</sup> Siehe dazu *Osterloh*, DVBl. 1991, S. 906 ff. (907).

<sup>224</sup> So *Schob*, Jura 1989, S. 113 ff.

vorgegebenes unveränderliches Institut. Stattdessen spiegeln sich gesellschaftliche Umbrüche und Entwicklungen in der Eigentumsordnung wider.<sup>225</sup> Es lassen sich jedoch zwei unveränderliche Pole ausmachen, in deren Spannungsverhältnis sich vorstehend skizzierte Zeitströmungen jeweils ereignen: Der eine Pol ist die liberal-naturrechtliche Begründung des Privateigentums und seine freiheitssichernde Funktion, der andere die Sozialbindung des Eigentums. Auf beide ist nachfolgend näher einzugehen.

## **2. Wesen der Eigentumsgarantie**

Wie bereits angeklungen kommen der Gewährleistung des privaten Eigentums im Wesentlichen zwei rechtsstaatliche Funktionen zu: Objektivrechtlich ist Adressat der Eigentumsgewährleistungspflicht der Staat, dem die Aufgabe obliegt, das Rechtsinstitut „Eigentum“ zu schaffen (Institutsgarantie). Subjektivrechtlich gehört die Eigentumsgewährleistung zu den klassischen Freiheitsrechten und steht in der Tradition der Philosophie der Aufklärung.

### **a) Institutsgarantie**

Die Institutsgarantie des Art. 14 GG gewährleistet nicht den Erhalt des status quo einer bestehenden Eigentumsordnung, sondern stellt lediglich die wesentlichen Grundstrukturen und Kernelemente des Rechtsinstituts „Eigentum“ sicher. Solche sind zumindest die (freie) Verfügbarkeit des Eigentümers über das Eigentumsobjekt und die Privatnützigkeit des Eigentums. Die Eigentumsgarantie soll dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und ihm dadurch die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Entfaltung und Gestaltung seines Lebens eröffnen. Damit steht die Eigentumsfreiheit in engem Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit, die die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit einschließt.<sup>226</sup> Dem wirtschaftenden Menschen wird zugestanden, aus eigener Leistung Eigentum zum privaten Nutzen zu erwerben und so aktiv sein eigenes Leben – und zugleich das gesellschaftliche Leben – zu gestalten. Dazu muss der Eigentum erwerbende Bürger auf den Fortbestand seiner Eigentumsrechte vertrauen können.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> Näher zur Einflussnahme gesellschaftlicher Strömungen und Faktoren auf die Interpretation und Ausgestaltung des Eigentums unter B. III. 4. lit. c).

<sup>226</sup> BVerfGE 102, S. 1 ff. (18); 101, S. 54 ff. (75); 51, S. 193 ff. (218); BVerwGE 81, S. 329 ff. (341). Zur Institutsgarantie *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rdnr. 11 ff. (13); *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 14 Rdnr. 32; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rdnr. 952.

<sup>227</sup> Zur Bestandsgarantie BVerfGE 51, S. 193 ff. (218); BGHZ 133, S. 265 ff. (268).



Der enge Zusammenhang zwischen Persönlichkeitsentfaltung und Eigentums-gewährleistung erklärt zudem die hervorgehobene Bedeutung des Leistungskriteriums bei der Bestimmung von Umfang und Inhalt des Eigentums.<sup>228</sup>

Solange die essentiellen Elemente des Eigentums gewahrt bleiben, kann der Gesetzgeber Änderungen der Rechtsordnung innerhalb des so vorgegebenen Rahmens vornehmen. Ihm kommt insofern ein gewisser Ausgestaltungsspielraum zu, in den politische Wertentscheidungen oder Änderungen und Verschiebungen gesellschaftlicher Wertvorstellungen einfließen können. Auf diese Weise eröffnet das Grundgesetz an zentraler Stelle die Möglichkeit zur Perzeption zukunftsgerichteter gesellschaftlicher Entwicklungen. Da der Eigentümer aufgrund seiner Entscheidungsmacht und seiner Zustandsverantwortlichkeit<sup>229</sup> einschließlich der mit ihr verbundenen Risikotragungspflicht einen bedeutsamen Faktor im Rahmen der Gestaltung der Rechts-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung darstellt,<sup>230</sup> gibt die von Art. 14 GG eröffnete Gestaltungsbefugnis dem Gesetzgeber ein wirkungsvolles Instrument an die Hand, um veränderte gesellschaftliche oder politische Wertpräferenzen über die Eigentumsordnung zu verwirklichen.

Der prägenden Teilhabe des Eigentümers muss neben den genannten Bereichen heutzutage ein weiterer hinzugefügt werden: nämlich die Gestaltung der Umwelt. Indem an Umweltmedien und deren Kompartimenten Eigentum begründet werden kann, hängt ihr Erhalt maßgeblich von Entscheidungen des Eigentümers ab. Durch eine gezielte Einflussnahme auf die Verfügungsfreiheit des Eigentümers kann der Gesetzgeber seinen Vorstellungen von der Schutzbedürftigkeit und -würdigkeit der Umwelt Ausdruck verleihen und so den angestrebten Umweltzustand zu realisieren suchen.

---

<sup>228</sup> Eine Reduzierung des Eigentumsschutzes auf selbsterarbeitetes Eigentum kann daraus nicht hergeleitet werden. Zu dieser Frage *Meyer-Abich*, Schutzzweck der Eigentumsgarantie, S. 35 ff.

<sup>229</sup> Innerhalb des Verantwortlichkeitsbegriffes kann zwischen der institutionellen Form der Verantwortung und der Verantwortung als Qualität einer Subjekt-Objekt-Beziehung unterschieden werden. Der Bezugspunkt bei der institutionellen Form der Verantwortung liegt unmittelbar im Handlungsprozess. Die Handlung verstößt gegen institutionelle Regelungen, die die gesellschaftliche Erwartungshaltung widerspiegeln. Für die gesellschaftlichen Konsequenzen einer solchen Handlung wird der Akteur haftbar gemacht. Bezugspunkt der Verantwortung als Qualität einer Subjekt-Objekt-Beziehung hingegen ist die Einflussnahmemöglichkeit auf das Objekt und dessen Zustand. Von dem Objekt dürfen keine dem Allgemeinwohl widersprechende Wirkungen ausgehen. Zur Dichotomie des Verantwortungsbegriffes *Amelung*, in: Klingenmüller (Hrsg.), Gentechnik im Widerstreit, S. 7 ff. (8 f.).

<sup>230</sup> Siehe BVerfGE 50, S. 290 ff. (344).

Die legislative Gestaltungsbefugnis darf jedoch nicht dahin missverstanden werden, dass das Eigentum als Verkörperung wirtschaftlicher Freiheit in einseitig-obrigkeitlicher Manier beschränkt oder sozialisiert werden könnte. Der Gesetzgeber hat die eigentumsrechtliche Freiheit nur insoweit zu beschränken, als es der Schutz der Allgemeinheit und anderer Gesellschaftsmitglieder vor einem autistischen Eigentumsgebrauch bedarf. Eine willkürliche Definitionsmacht hat er von Verfassung wegen nicht inne.<sup>231</sup> Die Grundstrukturen und Kernelemente der Eigentumsfreiheit sind unter allen Umständen zu wahren. Beispielsweise darf die eigentumserhaltende Rentabilität als zentraler Aspekt der Privatnützigkeit des Eigentums nicht in Frage gestellt werden.<sup>232</sup>

Verstößt der Gesetzgeber gegen vorgenannte Grundsätze, indem er z. B. das Eigentum in seiner Substanz aushöhlt, ist Art. 14 GG verletzt.

## **b) Abwehrrecht**

Über den Wortlaut des Art. 14 GG hinausgehend entnimmt das Bundesverfassungsgericht, abstellend auf systematische und historische Erwägungen, dem Art. 14 GG in ständiger Rechtsprechung auch ein Abwehrrecht.<sup>233</sup> In dieser freiheitssichernden Dimension schützt Art. 14 GG vor dem vollständigen Entzug bzw. vor der Beeinträchtigung konkreter, bereits vorhandener Eigentumspositionen. Die dem Eigentümer zugebilligten Herrschafts-, Nutzungs- und Verfügungsrechte sollen als Voraussetzung persönlicher Freiheitsentfaltung gesichert werden.<sup>234</sup>

Die freiheitsschützende Funktion des Eigentums ist in unmittelbarer Verknüpfung mit der Menschenwürde des Art. 1 GG als tragendem Konstitutionsprinzip der Verfassung zu sehen. Der selbstverantwortliche Umgang mit dem Eigentumsobjekt soll den Einzelnen davor bewahren, zum „bloßen“ Objekt im Staat zu werden.<sup>235</sup>

Institutsgarantie und subjektives Grundrecht korrelieren miteinander: Das Grundrecht des Einzelnen setzt das Rechtsinstitut „Eigentum“ voraus. Der Gesetzgeber hat einen Grundbestand von Normen zu schaffen und zu erhalten, der den Eigentumsbegriff mit Inhalt füllt und sich nicht in Scheinfloskeln erschöpft. Ohne einen

---

<sup>231</sup> Vgl. *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 254 ff.

<sup>232</sup> Siehe dazu BVerfGE 52, S. 1 ff. (18 ff.); 37, S. 132 ff. (140 ff.).

<sup>233</sup> Grundlegend BVerfGE 24, S. 367 ff.

<sup>234</sup> BVerfGE 104, S. 1 ff. (8); 101, S. 54 ff. (75); 98, S. 17 ff. (35); 88, S. 366 ff. (377); BGHZ 157, S. 144 ff. (147); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rdnr. 310 ff.; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 14 Rdnr. 59.

<sup>235</sup> *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 14 Rdnr. 3.

derartigen Grundbestand an Normen existierten keine abwehrfähigen Rechtspositionen. Über ihn hinausgreifende Rechtspositionen sind allerdings nur in ihrer einfachrechtlichen Ausgestaltung geschützt und nicht generell dem staatlichen Zugriff entzogen. Je nach Intensität und rechtlicher Qualifizierung der staatlichen Maßnahme gilt es auch hier Grenzen zu wahren, die letztlich konstitutionell vorgegeben sind. Werden sie überschritten, liegt wegen des abwehrrechtlichen Charakters ebenfalls eine Verletzung des Art. 14 GG vor.

Die funktionsbezogene Aufspaltung der Eigentumsgarantie in eine Individual- oder Rechtsstellungsgarantie und eine Institutsgarantie wird bisweilen unter Hinweis auf die Gesetzeshistorie kritisiert.<sup>236</sup> Die Schutzwirkung des Eigentumsgrundrechts vor einer verfassungswidrigen Ausgestaltung der Eigentumsrechte durch den Gesetzgeber werde mit dem Begriff der Institutsgarantie nur unzureichend und verkürzend wiedergegeben. Die Bindung des Gesetzgebers gehe über die Gewährleistung eines Kernbestandes hinaus. Statt bei der Gewährleistung eines einheitlichen Kernbestandes stehen zu bleiben, sei die „Herausarbeitung des institutionellen Gehalts sehr unterschiedlicher Eigentumsrechte“<sup>237</sup> erforderlich. Die Eigentumsgarantie müsse entsprechend der Beziehung des einzelnen Eigentumsrechts zur persönlichen Freiheit einerseits und seines sozialen Bezuges andererseits differenziert werden.

Dieser Ansicht ist zuzugeben, dass die Bindung des Gesetzgebers über die Gewährleistung eines Kernbereiches hinausgeht. Bei der Ausgestaltung über ihn hinausgreifender Eigentumsrechte hat der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen der freiheitssichernden Funktion der Eigentumsrechte mit allen dazugehörigen Aspekten (z. B. Menschenwürde) und deren Sozialbindung herzustellen. Überdehnt er den ihm dabei zuzuerkennenden Ausgestaltungsspielraum oder missachtet er andere Verfassungsgrundsätze, handelt er verfassungswidrig, ohne jedoch den Kernbereich und damit die Institutsgarantie zu verletzen. Die Abwehrfunktion des Art. 14 GG schützt den Eigentümer auch vor solchem legislatorischem Handeln.

Die postulierte Differenzierung des Eigentumsschutzes nach dem freiheitssichernden Gehalt und dem sozialen Bezug des jeweils in Rede stehenden Eigentumsrechts ist im Rahmen der eigentumsgestaltenden Abwägung zu verwirklichen. Stellt sich ein Eigentumsrecht als unverzichtbare Voraussetzung einer eigenbestimmten, menschenwürdigen Lebensgestaltung dar, ist es Bestandteil des (absolut geschützten) Kernbereiches. In allen anderen Fällen ist das Eigentumsrecht in Abhängigkeit von seiner freiheitssichernden Bedeutung und seiner Sozialbindung auszugestalten, was ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgt ist.

---

<sup>236</sup> So z. B. *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 14 Rdnr. 32 m. w. N.

<sup>237</sup> *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 14 Rdnr. 32 m. w. N.

Soweit mit dem institutionellen Gehalt einzelner Eigentumsrechte lediglich ein Prüfungsmaßstab für die verfassungskonforme Ausgestaltung – d. h. die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und sonstiger Verfassungsgrundsätze – zur Verfügung gestellt werden soll, kann dem nach diesseitiger Ansicht im Hinblick auf die Abwehrfunktion des Art. 14 GG zugestimmt werden.

### **3. Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts**

Welche vermögenswerten Rechte den Eigentumsschutz des Art. 14 GG genießen, steht nicht a priori fest, sondern bedarf einer an der Schutzfunktion des Eigentumsgrundrechts ausgerichteten Bestimmung. Erfasst sind alle diejenigen Rechtspositionen, die dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich schaffen und damit die Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung bilden.

In den sachlichen Schutzbereich der Eigentumsfreiheit fallen somit alle vermögenswerten Rechtspositionen, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung so zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse in eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.<sup>238</sup> Vom Schutz des Art. 14 GG wird nicht nur die bloße Innehabung der Rechtsposition umfasst, sondern auch deren Nutzung und Verwaltung oder anders gewendet die „freie“ Verfügbarkeit über sie.<sup>239</sup> Eigentumsobjekte können dabei privatnützig oder zu Ertragszwecken verwendet werden.<sup>240</sup> Insbesondere bei Grundstücken als Eigentumsobjekte kommt der Nutzungsmöglichkeit eine wesentliche Bedeutung zu.<sup>241</sup>

In Anbetracht der Weite des Eigentumsbegriffes hat sich eine typologische Differenzierung der verschiedenen Eigentumsrechte und -objekte herausgebildet, die sich an deren Schutzrichtung orientiert:<sup>242</sup> Vermögenswerte Rechte des Privatrechts werden vom Berechtigten in einer eigenbestimmten Rechtssphäre erworben

---

<sup>238</sup> BVerfGE 112, S. 93 ff. (107); 83, S. 201 ff. (209).

<sup>239</sup> BVerfGE 105, S. 17 ff. (30).

<sup>240</sup> *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 14 Rdnr. 19.

<sup>241</sup> Näher zur Abgrenzung zwischen Art. 14 GG und Art. 2 I GG hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums *Wieland*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 150. Entscheidend soll insoweit sein, ob Eigentumsnutzungen ihrer sozialen Funktion nach eher dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterfallen oder die freiheitsrechtliche Komponente überwiegt. In letzterem Fall sei eine Beschränkung an Art. 2 I GG zu messen.

<sup>242</sup> Zu den unterschiedlichen vermögenswerten Rechten, die dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterfallen, *Wendt*, in: *Sachs*, GG, Art. 14 Rdnr. 24.

und weisen daher den erforderlichen Zuweisungsgehalt auf, um sie als Eigentum zu schützen. Vermögenswerte Rechte des öffentlichen Rechts, an deren Entstehung der Staat wesentlich partizipiert, bedürfen demgegenüber einer gesonderten Prüfung ihres Zuweisungsgehaltes zum Einzelnen, um den Eigentumsschutz begründen zu können.<sup>243</sup> Das Grundstückseigentum weist als vermögenswertes Privatrecht den Zuweisungsgehalt auf, um an dem grundrechtlichen Eigentumsschutz zu partizipieren.

Ob das Vermögen als Ganzes von Art. 14 GG geschützt wird, ist umstritten. Als Summe der in seinen Schutzbereich fallenden Einzelpositionen ist das Vermögen in seiner Gesamtheit weder von der Rechtsordnung definiert noch als eigenständiges Recht ausgestaltet. Daran anknüpfend hat das Bundesverfassungsgericht früher die Auffassung vertreten, bei der Auferlegung von Geldleistungspflichten (Steuern und Abgaben) sei Art. 14 GG grundsätzlich nicht tangiert.<sup>244</sup> Argumentativ wurde im Wesentlichen darauf verwiesen, dass dem Pflichtigen die Wahlfreiheit verbleibe, welche der ihm verfügbaren Mittel er zur Erfüllung der Geldleistungspflichten einsetze.

Diese scheinbar eindeutige Aussage hat das Bundesverfassungsgericht danach in mehreren Entscheidungen relativiert, indem es die Ausnahmen von diesem Grundsatz konkretisiert hat. So hat es einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie angenommen, wenn „die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen, d. h. eine erdrosselnde Wirkung ausüben“.<sup>245</sup> Eine übermäßige („konfiskatorische“) Besteuerung greife in Art. 14 GG ein.<sup>246</sup> Hinter dieser Rechtsprechung steht das Verständnis des Art. 14 GG als Konkretisierung der allgemeinen Handlungsfreiheit im vermögensrechtlichen Bereich, weshalb die Grundsätze der zu Art. 2 I GG entwickelten Dogmatik auf die Eigentumsgarantie übertragbar seien. Diese Schlussfolgerung hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls in seinen Entscheidungen zum Existenzminimum und zur Vermögenssteuer gezogen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts erkennt in seinem Beschluss zur Steuerfreiheit des Existenzminimums an, „dass Steuergesetze in die allgemeine Handlungsfreiheit gerade in deren Ausprägung als persönliche Entfaltung im vermögensrechtlichen

---

<sup>243</sup> Näher zum Zuweisungsgehalt als eigentumsbegründendes Element *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 30 ff.

<sup>244</sup> Siehe dazu die frühen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 8, S. 274 ff. (330); 4, S. 7 ff. (17).

<sup>245</sup> BVerfGE 14, S. 221 ff. (241) und im Anschluss daran BVerfGE 76, S. 130 ff. (141); 78, S. 232 ff. (243); 82, S. 159 ff. (190); 95, S. 267 ff. (300).

<sup>246</sup> BVerfGE 19, S. 119 ff. (128 f. und passim); 14, S. 221 ff. (224).

und im beruflichen Bereich (Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2 GG) eingreifen.<sup>247</sup> Zu rechtfertigen seien solche Eingriffe nur, wenn sie der zur allgemeinen Handlungsfreiheit entwickelten Übermaßprüfung standhielten. In seiner Entscheidung zur Vermögenssteuer hat sich das Bundesverfassungsgericht einer generellen Unterschutzstellung des Vermögens stark angenähert, ohne es jedoch explizit dem Schutz des Art. 14 GG anheim zu stellen.<sup>248</sup>

Auch im Schrifttum mehren sich die Stimmen, die das Vermögen als Ganzes in den Schutzbereich des Art. 14 GG einbezogen wissen wollen.<sup>249</sup> Schon um das Jahr 1980 herum wurde die Ansicht, die eine Erstreckung des Schutzbereiches des Art. 14 GG auf Steuergesetze für notwendig hielt, nicht mehr nur vereinzelt vertreten.<sup>250</sup> Dabei stieß die damals bereits changierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem deshalb auf Kritik, weil einmal eine Berührung des Schutzbereiches des Art. 14 GG generell negiert wurde, in Extremfällen jedoch eine Verletzung des Schutzbereiches für möglich gehalten wurde.

Mittlerweile dürfte im Schrifttum Konsens darüber bestehen, dass Geldleistungspflichten dann am Maßstab des Art. 14 GG zu messen sind, wenn sie die Privatnützigkeit von Rechtsgütern in einem solchen Umfang beseitigen, dass das Institut „Eigentum“ nicht mehr gewährleistet ist. Denn in diesem Fall trägt der Gesetzgeber der Institutsgarantie nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Zur Begründung wird hauptsächlich ausgeführt, dass die Befriedigung von Geldleistungspflichten in jedem Fall zu einer erzwungenen Verminderung eigentumsgeschützter Gegenstände und Werte führe, in Anbetracht deren die Auswahlfreiheit des Pflichtigen in den Hintergrund trete oder sogar gänzlich ohne Bedeutung sei.<sup>251</sup> Die erzwungene Aufgabe von Eigentumspositionen vermittele dem Vermögen als Ganzem zumindest einen mittelbaren Schutz.<sup>252</sup>

Nach diesseitiger Auffassung ist der Ansicht, Geldleistungspflichten an Art. 14 GG zu messen, beizupflichten. Das gilt zumindest für diejenigen Fälle, in denen die Geldleistungspflicht unmittelbar an die Innehabung und Nutzungsbefugnis einer eigentumsfähigen Rechtsposition anknüpft und daher untrennbar mit ihr verbunden

---

<sup>247</sup> BVerfGE 87, S. 153 ff. (169).

<sup>248</sup> Zur Vermögensbesteuerung BVerfGE 93, S. 121 ff. (137 ff.). Eine eindeutige Tendenz zur Unterschutzstellung des Vermögens als Ganzes will *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1; Art. 14 Rdnr. 46 erkennen.

<sup>249</sup> *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 47 m. w. N.

<sup>250</sup> So *Vogel*, BayVBl. 1980, S. 523 ff. (525 m. w. N. in Fn. 45).

<sup>251</sup> Vgl. dazu *Wendt*, NJW 1980, S. 2113 ff.

<sup>252</sup> *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 46.

ist.<sup>253</sup> Aus welchen Mitteln die Belastung dann letztlich bedient wird, ist für die Eröffnung des eigentumsrechtlichen Schutzbereiches irrelevant. Stattdessen ist die finanzielle Belastung des Eigentümers daraufhin zu überprüfen, ob der mit dem Erwerb des Eigentumsobjekts verfolgte Zweck, einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu schaffen und eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen, gewahrt bleibt und ob sie sich als noch verfassungskonforme Ausprägung der Sozialbindung des Eigentums darstellt. Dass unmittelbar an vermögenswerte Rechtspositionen anknüpfende Belastungen finanzieller Art in Relation zum gesamten Vermögen gesetzt und ihre Auswirkungen auf den Vermögensstamm betrachtet werden müssen, bestätigt die vorerwähnte Vermögenssteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In ihr wird ausdrücklich angemahnt, dass eine seitens des Staates auferlegte finanzielle Belastung, die an vermögenswerte Rechtspositionen anknüpft, die Substanz des Vermögens (Vermögensstamm) unberührt lassen müsse.<sup>254</sup>

Einer sachadäquaten Erörterung vorstehender Problematik förderlich ist es, sich bewusst zu machen, dass die Hingabe von Geld stets der Erbringung einer Sachleistung gleich zu achten ist. Im Hinblick auf den Schutzzweck des Verfassungseigentums sind in heutiger Zeit Geldeigentum und Sacheigentum äquivalent. Beide eröffnen gleichermaßen den Freiraum, der für eine autonom bestimmte Lebensführung notwendig ist. Gerade die Verfügungsbefugnis über Geldmittel eröffnet dem Berechtigten vielfältige Wahlmöglichkeiten zwischen den unendlich vielen Alternativen des Sichverhaltens. Ein geflügeltes Wort besagt: „Geld ist geprägte Freiheit“.<sup>255</sup> Die Freiheit, „aus eigener Selbstbestimmung zu planen und zu entscheiden“<sup>256</sup>, wird in vermögensrechtlicher Hinsicht in zunehmendem Maße über das Geldvermögen eröffnet. Geld ist das wichtigste Vehikel des gegenseitigen

---

<sup>253</sup> Zur Berücksichtigung der Belastungsfolgen, die an den Eigentumserwerb anknüpfen, bei einer eigentumsrechtlichen Grundrechtsprüfung siehe den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 18.01.2006 – 2 BvR 2194/99 = NJW 2006, S. 1191 ff. (1193). Vgl. aus der Literatur *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rdnr. 169 ff. und *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rdnr. 17. Über die Aktivierung konkreter Eigentumspositionen – ohne allerdings auf den Schutz des Vermögens als Ganzes abzustellen – sehen den Schutzbereich des Art. 14 GG von Geldleistungspflichten betroffen *Kirchhof/v. Arnim*, VVDStRL 39 (1981), S. 242 und S. 299 ff.; *Schuppert*, Festschrift für Wolfgang Zeidler, S. 691 ff. (698 ff.); a. A. *Wernsmann*, NJW 2006, S. 1169 ff. (1170 ff.).

<sup>254</sup> BVerfGE 93, S. 121 ff. (137) = NJW 1995, S. 2615 ff.

<sup>255</sup> In der Entscheidung BVerfGE 97, S. 350 ff. (371) macht sich das Gericht diese Wendung zu Eigen.

<sup>256</sup> BVerfGE 65, S. 1 ff. (43).

wirtschaftlichen Austausches zwischen den Individuen.<sup>257</sup> Zum Schutz dieser freien Gegenseitigkeit im wirtschaftlichen Bereich muss die staatliche Verfügungsmacht über das Vermögen der Bürger wirksam begrenzt werden.<sup>258</sup> Ruft man sich zudem die historische Entstehung des Geldes als Tausch- und Zahlungsmittel in Erinnerung<sup>259</sup> und wird man seiner jederzeitigen Eintauschbarkeit in Sachgüter gewahr, erkennt man die Notwendigkeit und Folgerichtigkeit einer Erstreckung des Eigentumsschutzes auf Geldmittel.

#### **4. Staatliche Zugriffsbefugnis und Normprägung des Eigentumsgrundrechts**

Im Vergleich zu anderen Abwehrrechten weist Art. 14 GG eine ihn prägende Besonderheit auf: Das „Eigentum“ (wie auch das Erbrecht) ist nicht naturgegeben, sondern wird erst in der Rechtsordnung begründet und durch sie ausgestaltet.<sup>260</sup> Es existiert daher kein vorstaatliches Eigentumsgrundrecht, das durch staatliche Hoheitsakte verletzt werden könnte. Dennoch sind staatliche Zugriffe auf vermögenswerte Rechtspositionen in Anbetracht der Schutzfunktion der Eigentumsgewährleistung nicht grenzenlos erlaubt. Über den Begriff des Kerngehaltes, der mittels der Institutsgarantie vom Gesetzgeber zwingend zu gewährleisten ist, wird ein Grundbestand vermögenswerter Rechte geschützt, der notwendige Voraussetzung für eine freie eigenverantwortliche Entfaltung der eigenen Persönlichkeit ist. In dieser Funktion teilt das Eigentum die Rechtsnatur des Grundrechts der Handlungsfreiheit und der Achtung der Menschenwürde. Es fungiert in diesem unantastbaren Kern quasi als Komplementärfreiheitsgrundrecht zu den genannten Grundrechten. Zugriffe des Staates auf den Kerngehalt des Eigentumsschutzes

---

<sup>257</sup> Dem Eigentum an Grund und Boden kommt eine ähnlich bedeutsame und freiheitssichernde Funktion zu. Dazu näher unten B. III. 4. lit. c) ii).

<sup>258</sup> Siehe dazu *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 226.

<sup>259</sup> Im Gefüge des Tauschhandels stellt Geld nichts anderes als das Symbol für alle eintauschbaren Waren dar, mit dessen Hilfe der Warenaustausch nicht nur vereinfacht, sondern überhaupt erst in der heutigen Komplexität ermöglicht werden konnte. Als „Geld“ dienen ursprünglich ganz unterschiedliche Waren wie z. B. Rinder (bestimmte Regionen Afrikas), Kaurimuscheln (Südsee) oder Felle (Osteuropa). Die Erstreckung des grundrechtlichen Eigentumsschutzes auf solche Waren und die eingeschränkte staatliche Zugriffsbefugnis auf sie dürfte außer Zweifel stehen. Gleiches muss dann jedoch für an ihre Stelle getretene Banknoten und Münzen und den in ihnen repräsentierten Tauschwert gelten.

<sup>260</sup> *Lübbe-Wolff*, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, S. 75 ff. verwendet in diesem Zusammenhang die charakterisierenden Termini „natürliche Freiheiten“ im Gegensatz zu „staatlich konstituierten Freiheiten (Rechtspositionen)“.



stellen unbeschadet des Rechts zur Enteignung grundrechtsverletzende Eingriffe ohne Rechtfertigungsmöglichkeit dar.

Soweit die bestehende Rechtsordnung über den Kernbestand hinausgehende Rechtspositionen begründet, die ebenfalls vom Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst werden, unterliegen diese einer gewissen Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers. Inhalt und Umfang solcher eigentumsfähigen Rechtspositionen werden durch einfachrechtliche Normen näher bestimmt. Zu den eigentumsgestaltenden Vorschriften zählen alle Regelungen des Zivilrechts und des öffentlichen Rechts, die Aussagen darüber treffen, welche Befugnisse aus dem Eigentum folgen und wo deren Grenzen liegen. Bei ihnen handelt es sich um die in Art. 14 I S. 2 GG erwähnten Inhalts- und Schrankenbestimmungen<sup>261</sup>. Aufgrund der Strukturierung und Konturierung der Eigentumsordnung durch einfachgesetzliche Normen spricht man von der Eigentumsfreiheit als ein „normgeprägtes Grundrecht“.

Die spezifische Normprägung des Eigentumsgrundrechts führt dazu, dass ein Eingriff in dessen Schutzbereich erst vorliegt, wenn der oben erwähnte Kernbereich nicht mehr gewährleistet wird. Die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums erfolgt auf der Grundlage einer Abwägung zwischen der freiheitssichernden Funktion und der sozialen Bindung der jeweils in Rede stehenden Rechtsposition. Wurde eine die Sozialpflichtigkeit überdehnende Ausgestaltungsmaßnahme erlassen, verletzt diese nicht zwangsläufig den von der Institutsgarantie geschützten Rechtsbereich.<sup>262</sup> Ob ein Eingriff in diesen vorliegt, bedarf einer gesonderten Prüfung. Eine abwägungsfehlerhafte Ausgestaltungsmaßnahme ist zwar verfassungswidrig. Im Gegensatz zum Eingriff in den Kernbestand kann sie jedoch durch geeignete Maßnahmen, z. B. Ausgleichszahlungen oder Übergangsregelungen, gemildert und so ihre Verfassungskonformität hergestellt werden.

Die Normprägung des Eigentumsgrundrechts lässt dessen freiheitssichernde Funktion nicht verblasen. Der Gedanke der Freiheitssicherung und Persönlichkeits-

---

<sup>261</sup> Mit dem Bundesverfassungsgericht wird hier von einer pleonastischen Verwendung der Begriffe „Inhalt“ und „Schranken“ ausgegangen, sodass aus ihrer getrennten Erwähnung nicht zwingend auf eine rechtliche Unterscheidung zu schließen ist. Der mit einer Differenzierung gegebenenfalls intendierten strengeren Bindung des Gesetzgebers bei gezielten Verkürzungen bestehender Eigentumsrechte kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung und des Gleichheitssatzes Rechnung getragen werden. Eine rechtliche Differenzierung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen befürwortet hingegen *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 55 ff. Danach sollen Inhaltsbestimmungen generell und pflichtenneutral aus dem Eigentum fließende Befugnisse zuteilen, während Schrankenbestimmungen die Konfliktregelung durch Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten zum Gegenstand haben.

<sup>262</sup> So auch *Byrle*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 14 Rdnr. 11 ff.

entfaltung erfordert es vielmehr, die Notwendigkeit eigentumsbeschränkender Vorschriften darzulegen und nicht umgekehrt die Notwendigkeit der unbeschränkten Eigentumsnutzung. Die Idee vom Rechtsstaat, die den Bürger vor der zügellosen Staatsgewalt schützen und ihm Räume privatautonomes Handeln verschaffen soll, tritt unterstützend zur Seite. Gesetze werden unter anderem erlassen, um die staatliche Hoheitsgewalt zugunsten der persönlichen Freiheit des Menschen zu domestizieren.<sup>263</sup> Würden an die Eigentümerstellung so weitreichende Pflichten geknüpft, dass das Eigentum – obwohl als unentbehrliches wirtschaftliches Recht zur Persönlichkeitsentfaltung entworfen – in eben dieser freiheitssichernden ökonomischen Funktion in sein Gegenteil verkehrt wird, degradierte man den Eigentümer dem grundrechtlichen Schutzgedanken zuwider zum Objekt des Staates. Zugleich läge darin ein Eingriff in den Wesensgehalt des Eigentumsrechts.

Aufgrund ihrer Bedeutsamkeit für die vorliegende Studie, die der Verfassungskonformität der bundesbodenschutzgesetzlichen Sanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers nachgeht, ist in dem folgenden Abschnitt der genauen Abgrenzung zwischen (ausgleichspflichtiger) Ausgestaltung, Eingriff in den Kernbereich und Enteignung besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

## **a) Ausgestaltung und Eingriff**

Schafft der Gesetzgeber in Verfolgung seines verfassungsrechtlichen Auftrages aus Art. 14 GG Gesetze, so begrenzt, konturiert und strukturiert er mit ihnen Eigentumsrechte und deren Schutzzumfang. Für dieses gesetzgeberische Tätigwerden wurde der Begriff der „Ausgestaltung“ geprägt.<sup>264</sup> Er steht im Gegensatz zum Eingriffsbegriff, mit dem das Einwirken auf den materiellen Gehalt eines Grundrechts, d. h. im Falle des Eigentumsgrundrechts in dessen Kernbereich, bezeichnet wird. Ein Eingriff ist bei Existenz einer Grundrechtsschranke nur unter Beachtung ihrer Voraussetzungen zulässig. Ist von Gesetzes wegen keine explizite oder immanente Schranke vorgesehen, verletzt ein Eingriff in den materiellen Grundrechtsgehalt das Grundrecht.

Ausgestaltungsmaßnahmen nehmen eine Sonderstellung ein. Sie unterliegen einer weniger strengen Prüfung der gesetzgeberischen Abwägungsentscheidung auf ihre Verhältnismäßigkeit hin. Eine unverhältnismäßige Ausgestaltung ist zwar verfassungswidrig, ihr kann jedoch durch ausgleichende Maßnahmen zur Verfassungskonformität verholphen werden.

---

<sup>263</sup> Vgl. zum Freiheitsschutz und zum Schutz der Privatheit *Hobmann-Dennhardt*, NJW 2006, S. 545 ff.

<sup>264</sup> Siehe dazu *Epping*, Grundrechte, Rdnr. 390 ff.

## i) Abgrenzung

Die genaue Abgrenzung zwischen Ausgestaltung und Eingriff erweist sich als schwierig.<sup>265</sup> Zunächst müssen diejenigen Rechtspositionen, die dem Kernbereich zuzurechnen sind, von den über ihn hinausgehenden Rechtspositionen gesondert werden. Sodann sind die (verbleibenden) eigentumsrechtlichen Freiheiten in Relation zur Sozialbindung des Eigentums zu setzen, wobei je nach vorheriger Zuordnung der Rechtsposition zu differenzieren ist.

Als Ausgangspunkt der Bestimmung kann daher zunächst der Sinn und Zweck des Eigentumsgrundrechts genommen werden. Als elementares Grundrecht kommt dem Eigentum „die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen.“<sup>266</sup> Mit der Schaffung von Eigentumsrechten sollen Kompetenzen des Einzelnen für die Selbstgestaltung von Rechtsbeziehungen geschaffen werden<sup>267</sup> und zugleich verschiedene private Rechts- und Autonomiesphären voneinander abgegrenzt werden. Je mehr ein Eigentumsrecht freiheitssichernde Funktionen erfüllt und je mehr es ein autonomes und menschenwürdiges Dasein ermöglicht, desto enger ist seine Bindung an den eigentumsrechtlichen Kernbereich mit den entsprechenden Folgen für die Abwägungsentscheidung.

Die Zuordnung von Rechtsgütern zu Privatpersonen und die Begrenzung mit ihr verbundener Befugnisse liegen im Rahmen der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers. Wesentliches Leitprinzip der gesetzgeberischen Ausgestaltungstätigkeit ist die Privatnützigkeit des Eigentums. Die dem Grundgehalt der Eigentumsgarantie zugehörigen Vermögensrechte müssen angemessen nutzbar und verwertbar sein und die ihnen zgedachten Funktionen erfüllen können.<sup>268</sup> Aber auch über den Grundgehalt hinausgehende Eigentumsrechte müssen so ausgestaltet sein, dass eine Konkordanz zwischen freiheitssichernder Privatnützigkeit und Sozialbindung hergestellt wird. An eine Eigentumsposition anknüpfende Belastungen dürfen ihren privatnützigen Charakter nicht konterkarieren und quasi in das Gegenteil verkehren.

---

<sup>265</sup> Exemplarisch dafür sei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 84, S. 212 ff. (223, 226, 228) verwiesen. Dort wird zunächst von einem Eingriff, dann von einer Ausgestaltung und schließlich von den Grundrechtsschranken gesprochen.

<sup>266</sup> BVerfGE 24, S. 367 ff. (389).

<sup>267</sup> *Mager*, Einrichtungsgarantien, S. 435.

<sup>268</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. (241); 31, S. 229 ff. (241).

Verfolgt der Gesetzgeber bei seinem Tun Allgemeinwohlintressen, ist darin nicht per se ein Grundrechtseingriff zu sehen.<sup>269</sup> Ein solcher liegt erst dann vor, wenn der Gesetzgeber aufgrund eines fehlerhaften Abwägungsprozesses der Privatnützigkeit des Eigentums nicht gerecht geworden ist und durch Ausgleichsmaßnahmen keine Verfassungskonformität hergestellt werden kann. Denn die Notwendigkeit einer Begrenzung der Autonomiesphäre des Einzelnen kann sich nicht nur aus Gründen, die im zwischenmenschlichen Bereich wurzeln, ergeben, sondern gleichermaßen aus solchen, die sich aus seiner Stellung als Gesellschaftsmitglied und sogar als Kosmopolit ergeben. Vom Begriff der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 II GG sind beide Aspekte erfasst. Der Begriff „sozial“ erfasst sowohl das regelungsbedürftige Verhältnis zwischen Personen als auch das zwischen Individuum und Allgemeinheit. Insbesondere vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Umweltproblematik sind vom Gesetzgeber globale und intergenerationelle Aspekte zu beachten. Nur dann wird gewährleistet, dass der Nachhaltigkeitsgedanke tatsächlich in Rechtsvorschriften implementiert wird. Bezogen auf das Eigentumsgrundrecht sind diese Gesichtspunkte in die Abwägung gemäß Art. 14 II GG einzustellen, weshalb das Begriffsverständnis der Sozialpflichtigkeit entsprechend erweitert werden muss. Dies gilt zumindest in denjenigen Fällen, in denen die Eigentumsnutzung entsprechende Implikationen auf Umwelt und Gesellschaft zeitigt. Der Eingriffscharakter gesetzgeberischer Tätigkeit beurteilt sich bei der Abgrenzung privater Autonomiesphären wie bei der Abgrenzung von Privatsphäre und Öffentlichkeitsphäre einheitlich nach dem Gedanken des Verbleibens einer privatnützigen freiheitssichernden Nutzungsmöglichkeit.

Als weiteres Abgrenzungskriterium wird die Rechtsnatur einer Vorschrift herangezogen. Danach soll das Eigentum als Einrichtung des Privatrechts üblicherweise durch privatrechtliche Normen begründet und begrenzt werden. Ihr Ziel sei es, die Rechtsverhältnisse einzelner Personen zueinander zu regeln und konfligierende Interessenlagen auszugleichen. Ausgangspunkt und Grundlage sei dabei die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung des Individuums. Privatrechtliche Normen seien daher in der Regel ausgestaltender Natur, während öffentlich-rechtlichen Normen Eingriffscharakter zukomme.<sup>270</sup>

Nach hiesiger Auffassung ist auch dieser Ansatz nicht haltbar. Er verkennt die öffentlich-rechtliche Prägung des Eigentumsgrundrechts. Inhalts- und Schrankenbestimmungen finden sich in zunehmendem Maße in öffentlich-rechtlichen Normen. Diese Entwicklung ist Ausdruck der Erkenntnis, dass das Eigentum dem

---

<sup>269</sup> A. A. *Epping*, Grundrechte, Rdnr. 391, der bei einer Verfolgung von Allgemeinwohlintressen stets einen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff annimmt.

<sup>270</sup> Siehe dazu *Epping*, Grundrechte, Rdnr. 392.

Allgemeinwohl verpflichtet ist und seine Ausübung in stärkerem Maße als bisher zu dessen Gunsten reglementiert werden muss. Öffentlich-rechtliche Normen, die unter Wahrung der Privatnützigkeit den Eigentumsgebrauch regeln, stellen nicht per se Eingriffsakte dar, sondern bestimmen die Sozialbindung des Eigentums näher. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann die Rechtsnatur einer Vorschrift allenfalls einen Anhaltspunkt für die rechtliche Qualifizierung darstellen.<sup>271</sup>

Nach alledem verbleibt es dabei, dass gesetzgeberische Maßnahmen in ihrer jeweiligen Belastungswirkung daraufhin zu prüfen sind, ob sie den privatnützigen Eigentumsgebrauch unter Beachtung des Sozialbezuges der fraglichen Rechtsposition wahren oder nicht. Je nach dem liegt dann ein Eingriff in den Kernbereich oder eine (unter Umständen verfassungswidrige) Ausgestaltungsmaßnahme vor.

## ii) Umfang und Grenzen der Ausgestaltung

Die Normprägung des Eigentumsgrundrechts hat zur Folge, dass nur ein Kernbereich absolut geschützt ist, während über ihn hinausgehende Rechtspositionen der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers unterliegen. Sie werden nur nach Maßgabe des einfachen Rechts gewährleistet. Es bleibt dem Gesetzgeber unbenommen, Eigentumsrechte inhaltlich neu zu gestalten, das nach bisherigem Recht mögliche Entstehen von Rechtspositionen auszuschließen oder bislang nicht generierbare Eigentumspositionen neu zu schaffen.

Allerdings hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Eigentumsordnung die bereits erwähnten Grenzen einzuhalten, die unmittelbar aus den Grundstrukturen und Wertungen des Eigentumsgrundrechts ableitbar sind. Die eigentumsausgestaltende Norm ist daran zu messen, ob die (freie) Verfügbarkeit und die Privatnützigkeit gewahrt sind. Das gesetzgeberische Handeln hat vorrangig der Schaffung und Erhaltung der Privatautonomie zu dienen, wobei die mit ihr im Konflikt stehende Interessenlagen in einen möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden sollen.<sup>272</sup> Bei der erforderlichen Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen hat der Gesetzgeber auf jeden Fall das in Art. 14 III GG zum Ausdruck kommende Gewicht der in ihrem *Bestand* geschützten Eigentumsrechte zu beachten.

Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums gibt Art. 14 II GG die maßgebliche Leitlinie für den Gesetzgeber vor. Danach hat dieser bei seiner Normsetzungstätigkeit der Freiheit des Eigentümers und dem Gebot einer sozial gerechten Eigentumsordnung in gleicher Weise Rechnung zu tragen, sodass ein

---

<sup>271</sup> Siehe dazu BVerfGE 58, S. 300 ff. (336).

<sup>272</sup> BVerfGE 50, S. 290 ff. (355).

gerechter Ausgleich der schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten erreicht wird.<sup>273</sup> Determinanten der gebotenen Abwägung sind der verfassungsrechtliche Standort des verfolgten Zieles, die Besonderheiten der Konfliktsituation sowie die Sachgerechtigkeit der beabsichtigten Regelung.<sup>274</sup> Überdehnt der Gesetzgeber im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, ohne zugleich in den Kernbereich der Eigentumsgewährleistung einzugreifen, erlässt er eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Durch Ausgleichszahlungen<sup>275</sup> oder Übergangsregelungen beispielsweise kann er die Waagschale zugunsten der Allgemeinwohlintressen senken und dadurch der endgültigen Sanktion der Verfassungswidrigkeit entgehen.

Zusätzlich zum Erfordernis einer verfassungskonformen Abwägung hat der Gesetzgeber weitere verfassungsrechtlich gebotene Grundsätze zu wahren. Zu ihnen gehören insbesondere der Gleichheitsgrundsatz<sup>276</sup> und das Vertrauensschutzprinzip<sup>277</sup>. Letzteres gewährleistet als zentrales Element der Rechtssicherheit eine gewisse Beständigkeit staatlicher Regelungen, sodass der Bürger sein Handeln an ihnen ausrichten kann.<sup>278</sup> Die Reichweite des Vertrauensschutzes hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Ist die Entstehung einer Rechtsposition vom Passieren staatlicher Eröffnungskontrollen abhängig und muss deshalb unter Umständen mit einer Versagung gerechnet werden, ist das Vertrauen in das Entstehen der Rechtsposition weniger schutzwürdig als das Vertrauen auf den Fortbestand bereits begründeter oder ausgeübter Rechtspositionen bei sie betreffenden Gesetzesänderungen.<sup>279</sup> Gegen den Vertrauensschutz des Bürgers auf den Fortbestand seiner Rechte vermögen sich nur hinreichend schwerwiegende Gründe des öffentlichen Interesses durchzusetzen, die zugleich über das zulässige Ausmaß des staatlichen Zugriffs auf Eigentumsrechte entscheiden.

---

<sup>273</sup> Siehe dazu BVerfGE 50, S. 290 ff. (340 f.); 37, S. 132 ff. (140 f.).

<sup>274</sup> Ausführlich zu den entscheidungsdeterminierenden Gesichtspunkten *Wendt*, in: Sachs: GG, Art. 14 Rdnr. 89 ff. Eine Ausprägung der Sachgerechtigkeit ist z. B. das Anknüpfen an die situationsbestimmte Eigenart des Eigentumsobjekts. Dazu Näheres unter dem Gliederungspunkt „Situationsgebundenheit“ B. III. 4. lit. c) v).

<sup>275</sup> Zu ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen eingehend unter C. I. 2.

<sup>276</sup> BVerfGE 87, S. 114 ff. (139); 79, S. 174 ff. (198); 34, S. 139 ff. (146).

<sup>277</sup> Vgl. hierzu und zur eigentumsspezifischen Ausprägung des Vertrauensschutzes *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rdnr. 34; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rdnr. 318.

<sup>278</sup> Zum Vertrauensschutz siehe *Sachs*, in: ders, GG, Art. 20 Rdnr. 131 ff.

<sup>279</sup> BVerfG, NJW 1998, S. 367 ff. (368).

## b) Enteignung

Die Abgrenzung der als Inhalts- und Schrankenbestimmung gedachten Ausgestaltungsmaßnahmen von der Enteignung erfolgt heute anhand einer rein formalen Betrachtungsweise, die vom Bundesverfassungsgericht begründet worden ist.

Der Bundesgerichtshof hingegen vertrat mit seiner Einzelaktstheorie<sup>280</sup> ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Aufopferungstheorie<sup>281</sup> eine von der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung abweichende Begriffsdefinition der Enteignung. Als Folge der veränderten, jetzt einengenden Begriffsdefinition des Bundesverfassungsgerichts orientieren sich diese obersten Gerichtshöfe allerdings neu und modifizieren die von ihnen vertretenen Theorien im Einklang mit den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben.

### i) Die Definition des Bundesverfassungsgerichts

Nach inzwischen weitgehend anerkannter Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist unter Enteignung der vollständige oder teilweise Entzug konkreter vermögenswerter Rechtspositionen durch gezielten hoheitlichen Rechtsakt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu verstehen.<sup>282</sup> Die hoheitlichen Rechtsakte können als Verwaltungsakt (Administrativenteignung) oder in Form eines Gesetzes (Legalenteignung) ergehen.

Dabei ist anzumerken, dass eine Indienstnahme des Eigentums für öffentliche Aufgaben nicht zwingend identisch ist mit dem Zulässigkeitskriterium des Wohls der Allgemeinheit, das von Art. 14 III GG als Enteignungsvoraussetzung genannt wird. Eine Enteignung zugunsten eines Straßenbauvorhabens z. B. dient der Erfüllung einer Staatsaufgabe, wohingegen die Förderung des Allgemeinwohls durch diese Maßnahme durchaus bezweifelt werden kann. Eine genaue, allzeit gültige Konturierung dessen, was unter dem „Wohl der Allgemeinheit“ zu verstehen ist, kann ohnehin kaum geleistet werden. Die Bestimmung des Allgemeinwohls erfolgt vielmehr unter dem Einfluss politischer Wertentscheidungen, die in den Händen des Gesetzgebers liegen.<sup>283</sup> Hierbei verfügt die Legislative über einen Gestaltungsspielraum, der nur eingeschränkt einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich ist. Rein im Privatinteresse liegende Enteignungen sind jedenfalls ausgeschlossen.

---

<sup>280</sup> Siehe dazu BGHZ 91, S. 20 ff.; 90, S. 25 ff. und 72, S. 216 ff.

<sup>281</sup> BVerwGE 71, S. 150 ff.; 61, S. 298 ff.

<sup>282</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. (239 f.); BVerfG, DVBl. 2000, S. 1275 ff. (1276).

<sup>283</sup> Siehe dazu *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 79.

Weiterhin impliziert eine Indienstnahme des Eigentums nicht, dass sich der Staat die in Anspruch genommene Eigentumsposition unmittelbar oder mittelbar zunutze machen muss.<sup>284</sup> Dient die Entziehung z. B. der Gefahrenabwehr, so wird eine genuin staatliche Aufgabe erfüllt, ohne dass sich der Staat selbst die entzogene Eigentumsposition in irgendeiner Form zunutze machen will. Ebenso wenig ist es erforderlich, dass die Rechtsposition auf einen neuen Eigentümer übertragen wird.<sup>285</sup>

Enteignungsbedingung ist allerdings stets, dass der hoheitliche Rechtsakt final auf den Entzug der Rechtsposition gerichtet ist und sich nicht nur als unbeabsichtigte Nebenfolge erweist.

Das für die Qualifikation als Enteignung entscheidende Kriterium ist letztlich, dass auf eine rechtlich selbstständige oder zumindest verselbstständigungsfähige Rechtsposition aus einer umfassenderen Eigentümerstellung von staatlicher Seite zugegriffen wird. Hierbei genügt der nur teilweise Entzug einer konkreten Rechtsposition, der schon mit der Begründung einer Dienstbarkeit oder einer sonstigen dinglichen Belastung gegeben ist.<sup>286</sup>

Die formalisierte Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts bezweckt eine sichere und praktische Handhabung des Art. 14 III GG, die die Unsicherheit über das Vorliegen einer Enteignung, wie sie früher bei Abstellen auf die Intensität der Eingriffsfolgen bestand, überwindet.<sup>287</sup> Schließlich sind zur Feststellung des Enteignungsstatbestandes nach dem engen Begriffsverständnis lediglich die genannten Definitionsmerkmale zu überprüfen. Fehlt es an einem dieser Kriterien, soll keine Enteignung vorliegen, sondern ein – unter Umständen verfassungswidriger – inhalts- und schrankenbestimmender Zugriff auf Rechtspositionen oder ein Eingriff in den Kernbereich. Auf diese Art und Weise wird zugleich eine strikte Trennung der Tatbestände des Art. 14 GG erreicht. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung kann bei Zugrundelegen dieser Abgrenzungsdefinition niemals – und sei sie mit noch so gravierenden Einschnitten in Eigentumspositionen verbunden – zum enteignungsbegründenden Entzug einer konkreten Eigentumsposition führen. Selbst in denjenigen Fällen, in denen der wirtschaftliche Wert des Eigentums oder die Verfügungs- und Nutzungsbefugnis vollständig aufgehoben wird, soll bereits

---

<sup>284</sup> So *Rill/Ehlers/Hänni*, VVDStRL 51 (1992), S. 211 ff. (239).

<sup>285</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Übertragung des entzogenen Objektes stets für nicht wesentlich gehalten, so z. B. BVerfGE 83, S. 201 ff. (211).

<sup>286</sup> BVerfGE 56, S. 249 ff. (260); 45, S. 297 ff. (339).

<sup>287</sup> Den jetzigen Ausschluss des Intensitätsmerkmals und die Kreation der „ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung“ gleichsam als Kompensation dafür kritisiert *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 150.



mangels Entzuges der Rechtsposition keine Enteignung i. S. d. Art. 14 III GG vorliegen.<sup>288</sup>

Allerdings führt das Bundesverfassungsgericht in einer zeitlich nachgelagerten Entscheidung zum Denkmalschutz aus, dass besonders schwerwiegende Belastungen „nur auf dem Wege der Enteignung“ verfolgt werden dürfen. Das Erfordernis einer Enteignung soll hierbei dann erfüllt sein, wenn die Privatnützigkeit des Eigentums vollständig entfele und der Rechtsinhaber nur noch eine Last zu tragen hätte, die ausschließlich im öffentlichen Interesse liegt.<sup>289</sup> Dann wieder weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass auch im Falle einer völligen Entwertung des Eigentums infolge der Aktualisierung einer Norm noch eine Inhaltsbestimmung vorliegen könne.<sup>290</sup> Dies ist insoweit konsequent, als das Verbleiben einer sei es auch „leeren, wertlosen Hülle“ die rein formale Eigentümerposition nicht tangiert. Das Eigentum verbleibt in den Händen des Eigentümers. Ein Widerspruch zu der Denkmalentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist darin nicht zu erblicken: Eine als Inhalts- und Schrankenbestimmung gedachte Norm, die die Eigentümerposition (nahezu) vollständig ihrer Privatnützigkeit entkleidet, schlägt aufgrund dessen nicht in eine Enteignung um. Sie stellt jedoch einen Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts dar. So folgenreiche Zugriffe des Staates auf das Eigentum dürfen, wie in der Denkmalentscheidung ausgeführt, nur über den Weg der Enteignung realisiert werden.

## ii) Weiter Enteignungsbegriff

Die Anhänger eines weiten Enteignungsbegriffes wollen im Gegensatz zur rein formalen Betrachtungsweise alle über die Sozialbindung hinausgehenden Zugriffe des Staates auf Eigentumspositionen als zumindest potentiell enteignungsfähig ansehen.<sup>291</sup> Dem entsprechend wird Enteignung definiert als „rechtsmindernder oder rechtsentziehender Zugriff auf rechtssatzmäßig ausgeformte Vermögenspositionen (...), bei der sich der Staat über die durch das Gebot der Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinne) gesetzte Schranke hinwegsetzt, um übergeordnete Ziele des Gemeinwohls durchzusetzen.“<sup>292</sup>

---

<sup>288</sup> BVerfGE 83, S. 201 ff. (212) unter Hinweis auf BVerfGE 78, S. 58 ff. (75).

<sup>289</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. (243).

<sup>290</sup> BVerfG, DVBl. 2000, S. 1275 ff. (1276) unter Hinweis auf BVerfGE 83, S. 201 ff. (212 f.).

<sup>291</sup> So z. B. *von Brünneck*, Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, S. 401 ff.; *Stein*, Staatsrecht, § 27 IV 1; *Papier*, NWVBl. 1990, S. 397 ff. (398).

<sup>292</sup> *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 148. Er meint, dass sich Teilentziehung und rechtliche Minderung oder Beschränkung von Eigentumspositionen gleichstehen. So auch noch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 58, S. 300 ff. (331 f.); 52, S. 1 ff.

Vor diesem Enteignungsverständnis verschwimmt die Grenzziehung zwischen einer enteignungsrelevanten Teilentziehung geschützter Eigentumspositionen und ihrer bloßen rechtlichen Minderung oder Beschränkung als Ausformung einer Inhalts- und Schrankenbestimmung. Insbesondere im Falle der Beschneidung von Eigentümerinteressen, z. B. durch die Statuierung von Nutzungs-, Verwendungs- oder Verfügungsbeschränkungen und –verboten, wird hier weiterer Klärungsbedarf gesehen.<sup>293</sup>

Die Vertreter dieser Ansicht sehen als maßgebliches Trennungsmerkmal der Enteignung gegen sonstige staatliche Zugriffe an, ob es um den Ausgleich des öffentlichen und des gegenläufigen privaten Interesses geht oder um die Durchsetzung des öffentlichen Interesses auf Kosten des privaten und damit um dessen Aufopferung im Gemeinwohlinteresse.<sup>294</sup> Die Intensität der Eigentumsbelastung, die einer Durchbrechung der bestehenden Eigentumsordnung gleichkommt, ist nach dieser Auffassung von entscheidender Bedeutung. Zentrales Abgrenzungskriterium von Eigentumsbeschränkung i. S. d. Art. 14 I S. 2 GG einerseits und Enteignung andererseits ist letztlich die (Un-)Verhältnismäßigkeit des Eigentumseingriffes.<sup>295</sup> Hierbei stelle die Substanz- oder Totalentleerung des Eigentums, bei der jedwede privatnützige Verwendungsmöglichkeit genommen wird, eine Durchbrechung der Bestandsgarantie dar, die bei Verfolgung übergeordneter Ziele des Gemeinwohls als Enteignung zu qualifizieren sei.<sup>296</sup>

### iii) Entschädigungspflicht

Folgt man der formalisierten Sicht des Bundesverfassungsgerichts, hat die Enteignung stets zur Folge, dass der Eigentümer seine bisherige Rechtsstellung (zumin-

---

(28) und bereits 45, S. 297 ff. (332). Zur Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung siehe *Papier*, in: Depenheuer (Hrsg.), *Eigentum – Ordnungs idee, Zustand, Entwicklungen*, S. 93 ff. und *Papier*, DVBl. 2000, S. 1398 ff.

<sup>293</sup> Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 14 Rdnr. 74 f und *Ossenbühl*, JuS 1993, S. 200 ff. (201 f.).

<sup>294</sup> Den Enteignungscharakter einer Maßnahme im Falle der Überwindung entgegenstehender privater Rechtspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben annehmend BVerfGE 70, S. 191 ff. (200).

<sup>295</sup> Siehe dazu *Papier*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 14 Rdnr. 365 ff. (378 ff.) und *Wendt*, in: *Sachs*, GG, Art. 14 Rdnr. 155 m. w. N. in Fn. 504.

<sup>296</sup> *Wendt*, in: *Sachs*, GG, Art. 14 Rdnr. 157 a und 157 b, der die Laufzeitverkürzung genehmigter Atomkraftwerke mit dem Ziel des Ausstieges aus der Kernenergienutzung als Enteignung ansieht, und *Ossenbühl*, JZ 1999, S. 899 f.; im Ergebnis ebenso *Papier*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 14 Rdnr. 375 ff.; *Pieroth/Schlink*, *Grundrechte*, Rdnr. 923 sowie *Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 27 Rdnr. 48.

dest teilweise) verliert. Dieser (partielle) Verlust der Eigentümerposition ist nach Art. 14 III GG an die Zahlung einer obligatorischen Entschädigung gekoppelt (Junktimklausel). An die Stelle der Bestandsgarantie tritt eine Wertgarantie. Da zur Erreichung des verfolgten Allgemeinwohlzieles der endgültige Zugriff auch auf den Vermögenswert des Enteignungsobjektes in der Regel nicht erforderlich ist, verlangt das Übermaßverbot die Respektierung des Wert(erhaltungs)interesses des Eigentümers durch Zubilligung einer Entschädigung.<sup>297</sup> Zugleich wird mit der für den erlittenen Eigentumsverlust gewährten Entschädigung die staatsbürgerliche Lastengleichheit hergestellt. Sie verbietet eine Ungleichbehandlung des Enteignungsbetroffenen gegenüber anderen Bürgern in vermögensmäßiger Hinsicht. Neben einer Geldzahlung kommen als Entschädigungsleistung die Zuteilung von Ersatzland oder Wertpapieren in Betracht.<sup>298</sup>

Ein Enteignungsgesetz, das einer Art. 14 III S. 2 und S. 3 GG entsprechenden Entschädigungsregelung entbehrt, ist verfassungswidrig.<sup>299</sup> Eine Heilung durch Zuerkennung einer Entschädigungssumme durch die Verwaltung oder die Gerichte ist nicht möglich.<sup>300</sup>

#### iv) Stellungnahme

Die auf den ersten Blick eindeutige und zuverlässige Abgrenzungsdefinition des Bundesverfassungsgerichts erweist sich bei genauerem Hinsehen als weniger sicher als angenommen, wenn man – wie vom Bundesverfassungsgericht praktiziert – auf das Definitionsmerkmal der hoheitlich veranlassten Güterbeschaffung verzichtet. Es ist nämlich bislang nicht hinreichend geklärt, in welchen Fällen die Auferlegung von Restriktionen bezüglich der Dispositionsfreiheit des Eigentümers über seinen Eigentumsgegenstand, insbesondere in Form von Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen, eine Enteignung darstellen. Die argumentative Fundierung der Qualifizierung von Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen als Inhalts- und Schrankenbestimmung ungeachtet ihrer Folgewirkungen ist sowohl bei den obersten Fachgerichten<sup>301</sup> als auch beim Bundesverfassungsgericht<sup>302</sup> von einer

---

<sup>297</sup> *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 81.

<sup>298</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rdnr. 76.

<sup>299</sup> BVerfGE 4, S. 219 ff.

<sup>300</sup> BVerfGE 46, S. 268 ff. (285).

<sup>301</sup> BGH, DVBl. 1993, S. 430 ff. (431); S. 1085 ff. (1086); S. 1141 ff. (1142).

<sup>302</sup> So z. B. BVerfGE 100, S. 226 ff. (240); BVerfG, NVwZ 1999, S. 780 und NJW 1998, S. 367 ff. (367).

auffälligen Zurückhaltung geprägt. Ebenso wenig konnte im Schrifttum dazu bislang eine befriedigende Lösung gefunden werden.<sup>303</sup>

Nur wenn man streng formal auf die rechtliche Verselbstständigung der entzogenen Eigentümerrechte abstellt, gelangt man zu einem praktikablen Ergebnis. Die Auferlegung von Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen stellt demnach keine Enteignung dar, solange die betroffenen Befugnisse nicht als verselbstständigungsfähige Rechtspositionen angesehen werden können, was wiederum andere schwierig zu beantwortende Fragen aufwirft. Jedenfalls stellen Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse einen verfassungswidrigen Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts dar, wenn durch sie ein privatnütziger Eigentumsgebrauch (nahezu) ausgeschlossen wird.

Die mit der formalen Betrachtungsweise des Bundesverfassungsgerichts hergestellte Rechtssicherheit darf sich nicht zu Lasten des Eigentumsschutzes auswirken. Mit ihr ist dem Gesetzgeber kein Freibrief dafür erteilt worden, unter dem Deckmantel von Inhalts- und Schrankenbestimmungen Eigentumspositionen weitgehend auszuhöheln. Der Enteignungstatbestand, der als verfassungsrechtlich vorgesehener Ausnahmefall die Eigentumsordnung gegen Entschädigung durchbrechen darf, ist das schärfste Schwert des Gesetzgebers im Hinblick auf die Beschneidung von Eigentümerrechten. Dabei muss es bleiben, sodass alle sonstigen Belastungen des Eigentums gleich welcher Form und welchen Inhalts nicht schwerwiegender sein dürfen als eine entschädigungspflichtige Enteignung.

Um dem Eigentum den ihm nach wie vor verfassungsrechtlich zuerkannten Schutz zuteil werden zu lassen, ist es nach diesseitiger Auffassung jedoch nicht notwendig, den Enteignungstatbestand – wie von den Befürwortern eines weiten Enteignungsbegriffes vertreten – über die Einbeziehung der Zugriffsfolgen materiell-rechtlich aufzuladen. Stattdessen wird folgender Weg vorgeschlagen:

Entzieht der Gesetzgeber dem Eigentümer rein formal betrachtet die Eigentümerposition nicht, sondern lässt er die – möglicherweise ihres Inhalts vollkommen entkleidete – Eigentümerstellung unverändert, liegt in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht keine Enteignung vor. In einem derart weitgehenden Zugriff des Staates auf Rechtspositionen, mit dem die Privatnützigkeit des Eigentums ausgeschlossen wird, ist jedoch eine Verletzung des Kernbereichs des Eigentumsgrundrechts zu sehen. Er ist verfassungswidrig. Bedarf der Gesetzgeber aus Allgemeinwohlgründen eines so weitgehenden Zugriffes auf Eigentümerpositionen, muss er den (milderen) Weg der entschädigungspflichtigen Enteignung wählen.

---

<sup>303</sup> Siehe dazu *Hendler*, in: Festschrift für Maurer, S. 121 ff. (131 m. w. N.).

Inhalts- und Schrankenbestimmungen hingegen tangieren den Kernbereich nicht. Der Ausgleich zwischen privaten Nutzungsinteressen des Eigentümers und öffentlichen Interessen kann durch Ausgleichsmaßnahmen zugunsten letzterer beeinflusst werden. Ein Eingriff in den Kernbereich hingegen ist durch sie nicht zu legitimieren. Ausgleichszahlungen beispielsweise können immer nur den vermögensmäßigen Wertverlust von Eigentumspositionen bei unverändert bleibendem Bestand kompensieren.

Eingriffe in den Kernbereich, die einem Bestandsverlust gleichkommen, können nicht monetär ausgeglichen werden. Die einzige gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, den Bestandsschutz zu überwinden, ist die Enteignung gemäß Art. 14 III GG. Hier wird der Bestandsschutz nicht durch die Entschädigungsleistung, sondern durch das dem privaten Nutzungsinteresse entgegenstehende und es überlagernde öffentliche Allgemeinwohlinteresse in legitimer Weise durchbrochen. Die über die Junktimklausel abgesicherte Entschädigungszahlung dient lediglich der Kompensation des Wertverlustes.

## **5. Fazit**

- 1.) Die Eigentumsordnung unterliegt dynamischen Einflüssen aus Politik und Gesellschaft, in der die jeweils vorherrschenden Wertvorstellungen ihren Ausdruck finden. Eine dem Umweltschutz und dem Nachhaltigkeitsgedanken verpflichtete und ihn verwirklichende Gesellschaftsordnung bedingt eine Ausgestaltung ihrer Eigentumsordnung in eben diesem Sinne. Hierbei sind die privatnützigen Eigentümerinteressen und die Allgemeinwohlinteressen in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen, bei dem es Aspekte der Lasttragungsgerechtigkeit zwingend zu beachten gilt.
- 2.) Trotz der aus der Normprägung des Eigentumsgrundrechts fließenden Gestaltbarkeit der Eigentumsordnung besteht ein unantastbarer Kernbereich, der durch die Institutsgarantie und die Abwehrfunktion des Eigentumsgrundrechts abgesichert ist.
- 3.) Die Institutsgarantie und die Rückbesinnung auf die eigentumsrechtliche Bestandsgarantie betonen die freiheitssichernde Funktion der Eigentums-gewährleistung. Bei der Ausgestaltung der Eigentumsordnung ist stets im Blick zu behalten, dass durch den Eigentumserwerb und die Sicherung des Eigentumsbestandes eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zur Ermöglichung eines menschenwürdigen Daseins gewährleistet sein soll. Elementarer Bestandteil des Eigentumsgrundrechts ist daher die (freie) Verfügbarkeit des Eigentümers über das Eigentumsobjekt zu seinem eigenen privaten Nutzen. Dies gilt auch für über den Kernbereich hinausgehende Rechtspositionen.

4.) Staatliche Zugriffe auf den Kernbereich stellen stets verfassungswidrige Eingriffe dar. Im Hinblick auf ihm nicht zugehörige Rechtspositionen führt eine abwägungsfehlerhafte Ausgestaltung zur Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen, die jedoch durch geeignete Ausgleichsmaßnahmen behoben werden kann.

5.) Die Privatnützigkeit (nahezu) ausschließende Zugriffe auf das Eigentum verletzen stets das Eigentumsgrundrecht, unabhängig von der Zuordnung der betroffenen Rechtsposition zum Kernbereich. Im Rahmen der Folgenbeurteilung der staatlichen Maßnahme sind alle Belastungen einzubeziehen, die in unmittelbarer Konnexität mit der Innehabung der Rechtsposition stehen. Dazu zählt z. B. die Pflicht zur Aufwendung von Geldmitteln, die unter freiheitlichem Blickwinkel und der substituierenden Funktion des Geldes gewahr als einer zwangsweisen Sachleistung äquivalent anzusehen ist. Des Weiteren ist die Privatnützigkeit danach zu bestimmen, welche Nutzungsmöglichkeiten dem Erwerbenden im Zeitpunkt des Eigentumserwerbes offen standen. Denn im Vertrauen auf sie hat er das Eigentum zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit erworben.

6.) Eine Durchbrechung der Bestandsgarantie kann gemäß Art. 14 III GG nur in Form einer Enteignung unter Beobachtung der dortigen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfolgen. Von Verfassung wegen als schwerwiegendste Beeinträchtigung des Eigentums konzipiert, dürfen sonstige den formalen Eigentumsbestand nicht tangierende, staatliche Zugriffe auf das Eigentum keine belastendere Wirkung zeitigen als eine Enteignung. Ausgleichszahlungen können zur Kompensation des vermögensmäßigen Wertverlustes die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers zugunsten des öffentlichen Interesses beeinflussen. Das Bestandsschutzinteresse des Eigentümers ist mit ihnen allerdings nicht zu überwinden.

7.) Zugleich ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Sozialverträglichkeit des Eigentumsgebrauchs herzustellen. Die Konturierung und inhaltliche Bestimmung des Allgemeinwohls wird dabei an seinen Wertpräferenzen, die ihrerseits gesellschaftliche Wertvorstellungen repräsentieren (sollten), ausgerichtet. So können Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsaspekte den Allgemeinwohlinteressen mehr Gewicht verleihen und die Eigentümerinteressen ihnen gegenüber in den Hintergrund treten lassen. Es ist jedoch stets ein *sachgerechter* Ausgleich der konfligierenden Interessen erforderlich, bei dem die Privatnützigkeit nicht (nahezu) vollständig ausgeschlossen werden darf. Zudem sind sonstige verfassungsrechtliche Grundsätze (z. B. das Vertrauensschutzprinzip und der Gleichheitsgrundsatz) zu wahren.

8.) Inhalts- und Schrankenbestimmungen können von Enteignungen anhand formaler Kriterien unterschieden werden. Ein Umschlagen einer Ausgestaltungsmaßnahme in eine Enteignung aufgrund ihrer Folgewirkungen ist nicht möglich.

### **III. Die Bodensanierungspflicht im Rahmen des Art. 14 GG**

Nachdem vorab die Bodensanierungspflicht und das Eigentumsgrundrecht in den untersuchungsrelevanten Aspekten dargelegt worden sind, kann im Folgenden die Bodensanierungspflicht (des gutgläubigen Grundstückseigentümers) in die dogmatische Struktur des Art. 14 GG eingeordnet werden (III.), um daran anknüpfend im nächsten Kapitel (B.) deren Verfassungskonformität überprüfen zu können.

Hierzu ist in einem ersten Schritt die Betroffenheit des eigentumsgrundrechtlichen Schutzbereiches zu erörtern (1.). In einem zweiten Schritt kann dann die dogmatische Qualifizierung der im Bundesbodenschutzgesetz vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen erfolgen. Um sie in ihrer spezifischen Belastungsdimension erfassen zu können, werden sie beginnend mit den Dekontaminationsmaßnahmen (2.) über die Sicherungsmaßnahmen (3.) hin zu sonstigen Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen<sup>304</sup> (4.) jeweils eigenständig auf ihre Rechtsnatur als Enteignung, Eingriff in den Kernbereich oder (verfassungswidrige) Inhalts- und Schrankenbestimmung überprüft.

Die Sanierung von Gewässerunreinigungen bedarf im Rahmen dessen einer gesonderten Betrachtung (5.).

Da die Bodensanierungspflicht an das Vorliegen schädlicher Bodenveränderungen anknüpft und diese dem Eigentümer von Grund und Boden zugerechnet werden,<sup>305</sup> knüpft die aus ihnen resultierende Belastung unmittelbar an die Innehabung der Rechtsposition an Grund und Boden an. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die eigentlichen Sanierungsmaßnahmen, sondern auch hinsichtlich der mit ihnen einhergehenden Kostenlast. Diese unauflösbare Konnexität zwischen Eigentümerposition und Kostentragungspflicht erfordert es, die Geldleistungspflichten in die Prüfung der Verfassungskonformität einzubeziehen. Bestätigt wird diese Sichtweise

---

<sup>304</sup> Sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen gehören nicht zu den eigentlichen Sanierungsmaßnahmen i. S. d. § 2 VII BBodSchG. Dennoch sollen sie nach § 4 III S. 2 BBodSchG geeignet sein, die zuvor in S. 1 statuierten Bodensanierungspflichten zu erfüllen („hierzu“). In einem weiteren Sinne können sie daher den Sanierungsmaßnahmen zugezählt werden, soweit mit diesem Begriff alle zur Erfüllung der bundesbodenschutzgesetzlichen Sanierungspflichten vorgesehenen Maßnahmen umfasst sein sollen.

<sup>305</sup> Bei der Sanierung von Altlasten können sonstige Gefahren, die von Gebäuden und sonstigen Einrichtungen auf dem Grund und Boden (z. B. Deponiekörper) ausgehen, unabhängig vom Vorliegen schädlicher Bodenveränderungen Anknüpfungsgegenstand der Pflichten sein. Zurechnungsgrund bleibt auch in diesen Fällen die Eigentümerstellung am Grundstück.

dadurch, dass die monetären Lasten überwiegend an die Stelle der eigentlichen Handlungspflichten treten, die mangels ausreichender Fachkenntnisse vom Sanierungspflichtigen nicht in persona durchgeführt werden können. Sie gerieren sich dann lediglich als Substitut der ursprünglichen, gesetzlich vorgesehenen Handlungspflichten.

Aus der öffentlich-rechtlichen Rechtsnatur der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht kann nach hier vertretener Ansicht noch nicht abschließend auf ihre rechtliche Qualifizierung geschlossen werden. Denn die Sozialbindung des Eigentums wird gleichermaßen durch die Abgrenzung privater Autonomiesphären voneinander wie durch die Abgrenzung der privaten Autonomiesphäre von öffentlichen Interessenssphären bestimmt.

## **1. Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts**

Bevor eine eigentumsrechtliche Qualifizierung der Sanierungsmaßnahmen vorgenommen wird, ist darauf einzugehen, inwieweit diese Eigentumspositionen überhaupt konkret tangieren. Die Subsumtion kontaminierter Bodenschichten unter den Eigentumsbegriff erweist sich hierbei als komplexer als auf den ersten Blick zu vermuten.

Unstreitig wird mit dem Erwerb eines Grundstückes eine privatrechtliche vermögenswerte Rechtsposition begründet, die vom Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst ist. Die gegenständliche Reichweite dieser Eigentümerstellung wird zunächst durch § 905 BGB näher bestimmt. Danach erstreckt sich das Herrschaftsrecht des Grundstückseigentümers u. a. auf den Erdkörper unterhalb der Oberfläche, also auf das Erdreich einschließlich vorhandener Hohlräume und Kleinlebewesen.<sup>306</sup> Bodenbestandteile, die gemäß § 3 II S. 1 BBergG dem Bergregal unterliegen, sind ausgenommen. Ebenso erfahren tiefe Bodenschichten eine gewisse Sonderbehandlung, die im Folgenden ausgeführt wird:

Einwirkungen in solchen Tiefen, dass der Eigentümer an ihrer Ausschließung kein Interesse mehr hat, können von ihm nach § 905 S. 2 BGB nicht abgewehrt werden. Ab welcher Tiefe von einem fehlenden Ausschließungsinteresse auszugehen ist, wird hierbei in Abhängigkeit von der jeweiligen Grundstücksnutzung bestimmt.<sup>307</sup> Das Herrschaftsrecht des Grundstückseigentümers an tiefen Bodenschichten wird somit unter abwehrrechtlichem Blickwinkel in Abhängigkeit von der Negierung seines Interesses an der Grundstücksnutzung beschränkt.

---

<sup>306</sup> BGH, WM 1981, S. 129 ff.; Palandt/*Bassenge*, BGB, § 905 Rdnr. 1; Staudinger/*Roth*, BGB (1996), § 905 Rdnr. 5 ff.

<sup>307</sup> BGH, WM 1981, S. 129 ff.



Geht es stattdessen um die Auferlegung von (Bodensanierungs-)Pflichten, spielt das unter Umständen fehlende Nutzungsinteresse keine Rolle mehr. Nunmehr wird die Herrschaftsbefugnis uneingeschränkt(!) bejaht und zur Legitimation der Pflichtentstellung des Eigentümers herangezogen. Seine Pflichtigkeit wird selbst in denjenigen Fällen aufrechterhalten, in denen die schädlichen Bodenveränderungen mangels Ausschließungsinteresses vom Grundstückseigentümer gar nicht hätten verhindert werden können. Er bleibt in jedem Fall (sanierungs-)pflichtig.

Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, dass das Eigentum in seiner abwehrrechtlichen Funktion nach Maßgabe des Eigentümerinteresses an der Nutzung tiefer Bodenschichten beschränkt wird, während seine Verantwortlichkeit im Sinne einer Subjekt-Objekt-Beziehung vollumfänglich bestehen bleibt. Die unter Verweis auf das mangelnde Eigentümerinteresse erfolgende Beschränkung des Herrschaftsrechts über Grund und Boden entfällt in dem Moment, in dem die Belastung des Eigentümers im Allgemeininteresse, also die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, in Rede steht.

Damit wird eine Schiefelage bei der Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse bewirkt, die jeglicher Rechtfertigungsgrundlage entbehrt. Eine konsistente Handhabung der Eigentümerverantwortlichkeit müsste dazu führen, dass schädliche Bodenveränderungen in Bodentiefen, deren Nutzung nicht im Eigentümerinteresse liegt und hinsichtlich derer ihm aus eben diesem Grund eine Abwehrbefugnis verwehrt wird, von ihm auch nicht zu sanieren sind. Wird dem Grundstückseigentümer die abwehrrechtliche Komponente seiner Sachherrschaftsstellung über ein Eigentumsobjekt entzogen, können ihm umgekehrt in Anknüpfung an seine Sachherrschaft keine Pflichten auferlegt werden, jedenfalls nicht ohne Wertungswiderspruch. Die Subjekt-Eigentumsobjekt-Relation bedarf einer konsistenten Ausgestaltung der Befugnisse und der Verantwortlichkeiten.

Fraglich ist nun, ob mit dem Entzug der Abwehrbefugnis die Sachherrschaftsstellung generell oder nur partiell in Abrede gestellt werden soll.

Die Ansicht, die einen umfassenden Ausschluss der Sachherrschaft vertreten möchte, könnte darauf verweisen, dass die abwehrrechtliche Komponente des Eigentumsgrundrechts einen essentiellen Bestandteil desselben darstellt,<sup>308</sup> weshalb mit ihrer Aufhebung ein Kernelement negiert wird, das stringent zum Entfallen der Sachherrschaft insgesamt führt. Die Gegenansicht kann dem entgegenhalten, dass in der bestehenden Rechtsordnung an mehreren Stellen (z. B. im Immissionsschutzrecht) dem (Grundstücks-)Eigentümer Duldungspflichten auferlegt werden, die

---

<sup>308</sup> So vertrat das Reichsgericht die Auffassung, dass der Entzug der Abwehrbefugnis des Eigentümers „einer Enteignung gleich(stehe)“ und nach einem aufopferungsrechtlichen Ausgleich verlange. So z. B. RGZ 100, S. 72 ff.; 59, S. 74 ff.; 58, S. 130 ff. (135).

seine Abwehrbefugnisse beschränken oder ausschließen, ohne zugleich seine Eigentümerstellung zu beseitigen.

Die Eigentümerstellung an tiefen Bodenschichten mit der Möglichkeit zur Auferlegung von Pflichten bleibt somit trotz eventueller Versagung von Abwehrbefugnissen bestehen. Auf die insoweit unterschiedliche Ausgestaltung von Rechten und Pflichten wird im Rahmen der weiteren Erörterung der Verfassungskonformität noch näher einzugehen sein. In jedem Fall tangiert die behördliche Auferlegung von Bodensanierungspflichten die freie, rein privatnützig orientierte Verfügungsbefugnis des Grundstückseigentümers über die geschädigten Bodenbereiche und meist darüber hinaus auch über die angrenzenden Bereiche.

Der Schutzbereich des Art. 14 GG ist somit betroffen.

## **2. Dekontaminationsmaßnahmen**

### **a) Dekontaminationsmaßnahmen als Enteignung**

Vordergründig betrachtet scheint die Überprüfung bodenschutzrechtlicher Sanierungsmaßnahmen auf ihren Enteignungscharakter hin wenig naheliegend zu sein, da die formale Eigentümerstellung an Grund und Boden bestehen bleibt und es nach der formalisierten Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich hierauf ankommt.<sup>309</sup>

Vergegenwärtigt man sich jedoch, dass im Zuge von Dekontaminationsmaßnahmen bei ex-situ-Behandlung kontaminiertes Erdreich ausgekoffert und entsorgt wird oder aber gereinigt und wieder in den Boden eingebracht wird, kann sich aus folgenden Gründen eine andere Perspektive ergeben:

Wird das kontaminierte Erdreich nach der Auskoffierung entsorgt und durch neues unbelastetes Erdreich ersetzt, wird anschaulich, dass das Eigentum an dem betroffenen Erdaushub gezwungenermaßen aufgegeben wird und an dem neu eingebrachten frischen Bodenmaterial<sup>310</sup> eine neue Eigentümerposition begründet wird.

---

<sup>309</sup> Dem gegenüber wird zum Teil bereits die Schädigung eines eigentumsrechtlich zugeordneten Umweltgutes (z. B. Wald oder Boden) als „indirekte Enteignung“ angesehen. So z. B. *Simonis*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), *Wissen für die Umwelt*, S. 215 ff. (227).

<sup>310</sup> Zum Boden als wesentlichen Bestandteil des Grundstückes siehe MünchKomm/*Holch*, BGB, § 94 Rdnr. 3. Nach BayObLGE 24, S. 294 sollen die realen Flächenanteile eines Grundstückes keine wesentlichen Bestandteile und damit sonderrechtsfähig sein. Staudinger/*Dilber*, BGB (1995) sieht die Erdmasse als verselbstständig und mit

Wird statt der Entsorgung eine Säuberung des Erdreiches durchgeführt und das dann unbelastete Material wieder in den Boden eingebracht, ist zwischen dem ursprünglich kontaminierten Erdreich und dem gereinigten keine Wesensidentität mehr gegeben. Durch die Dekontaminationsmaßnahmen wird das Erdreich in seiner Substanz entscheidend verändert, da die Schadstoffe aus der Bodenstruktur herausgelöst werden. Das gilt sowohl für Behandlungsmaßnahmen ex-situ als auch für solche in-situ. In beiden Fällen kommt es mehr oder weniger augenfällig zu einer Auswechslung des Eigentumsobjektes, das nunmehr keinen sanierungs-pflichtbegründenden Zustand mehr aufweist. Mittels Dekontaminationsmaßnahmen werden dem Grundstückseigentümer bei allen verfügbaren Bodenbehandlungsmaßnahmen die „kontaminierten Bodenbereiche“ entzogen, indem sie zielgerichtet – also final – in solche umgewandelt werden, die nicht mehr sanierungsbedürftig und daher nicht mehr wesensidentisch mit dem ursprünglichen schadstoffbelasteten Bodenmaterial sind.

Betrachtet man die einen Sanierungsbedarf auslösenden Schadstoffe quasi losgelöst vom Bodensubstrat für sich, tritt der Verlust der Eigentümerstellung an ihnen im Zuge von Dekontaminationsmaßnahmen deutlich hervor. Genau in jenem Entzug liegt schon definitionsbedingt<sup>311</sup> das Ziel von Dekontaminationsmaßnahmen, die eine Beseitigung oder zumindest eine Verminderung der Schadstoffe zu erreichen suchen.

Die Eigentumsaufgabe an dem „kontaminierten Erdreich“ bzw. den in ihm enthaltenen Schadstoffen wird behördlich angeordnet und entspringt nicht dem freien Willen des Grundstückseigentümers. Bei einer Verweigerungshaltung können die angeordneten Maßnahmen zwangsweise durchgesetzt werden. Von der Sache her macht es keinen Unterschied, ob der Eigentümer das Eigentumsobjekt zwar eigenhändig, aber nur zur Vermeidung behördlicher Vollstreckungsmaßnahmen aufgibt oder ob die Behörde sogleich selbst direkt auf das Eigentumsobjekt zugreift. In beiden Fallkonstellationen hat sich der Eigentümer letztlich infolge hoheitlicher Anordnung von seinem Eigentum zu trennen.

Fraglich ist allerdings, ob es sich bei dem „kontaminierten Erdreich“ um ein Eigentumsobjekt handelt, an dem eine rechtlich selbstständige Rechtsposition besteht oder ob eine solche vielmehr nur an dem Gesamtgebilde „Grund und Boden“ bzw. „Grundstückseigentum“ gegeben ist. Entscheidend für die Qualifizierung von Dekontaminationsmaßnahmen als Enteignung ist somit, ob das

---

Sachqualität versehen an, wenn sie ausgehoben worden ist, § 94 Rdnr. 14. Vorher soll sie, da Grundstückssubstanz, nicht als rechtlicher Bestandteil angesehen werden können, a. a. O. Rdnr. 13.

<sup>311</sup> Dekontaminationsmaßnahmen werden in § VII Nr. 1 BBodSchG legaldefiniert.

kontaminierte Erdreich separiert betrachtet werden und Gegenstand einer selbstständigen Eigentümerposition sein kann. Dieser Fragestellung vergleichbar ist die ähnlich schwierig zu beantwortende Frage nach der Abgrenzung der zu sanierenden Grundstücksfläche.<sup>312</sup>

Wird das Erdreich in seinen Bestandteilen, d. h. in seiner Substrateigenschaft, als eigentumsfähig angesehen, liegt im Falle von Dekontaminationsmaßnahmen ein (teilweiser) Entzug konkreter Rechtspositionen am Boden vor.<sup>313</sup> Erfasst man das Grundstück hingegen als abstrakte Entität, fehlt es wegen der Unberührtheit dieses Gesamtkonstruktes von der Sanierungspflicht an dem Entzug einer Rechtsposition.

Die letztgenannte Betrachtungsweise verkennt, dass der „Boden“ nicht der abstrakte und inhaltsleere Begriff ist, als der er in der Rechtswissenschaft zuweilen präsentiert wird. Das rechtsfähige Schutzgut „Boden“ bedarf naturwissenschaftlicher Anleihen, um den Rechtsterminus mit Leben und Inhalt zu füllen und um dem Rechtsanwender das zutreffende Begriffsverständnis zu vermitteln.<sup>314</sup>

Aus bodenkundlicher Sicht besteht der Boden aus Mineralien unterschiedlicher Art und Größe sowie aus organischen Stoffen, den sogenannten Streustoffen<sup>315</sup> und den schwarzgefärbten Huminstoffen. Je nach Zusammensetzung von Mineralien und organischen Stoffen (Humus) werden verschiedene Böden mit ihren Hohlraumgefügen unterschieden. Grundsätzlich lässt sich das Erdreich in mehrere Horizonte gliedern, die verschiedene Eigenschaften aufweisen und denen im Naturhaushalt unterschiedliche Funktionen zukommen.

Die Entstehung von Böden ist ein lang dauernder Prozess, bei dem zunächst Gestein unter klimatischem Einfluss verwittert und zersetzt wird. Daneben hängen

---

<sup>312</sup> Siehe dazu *Versteyl*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 147 ff. (153 f.).

<sup>313</sup> Diese Sichtweise wird von der bis heute in den Naturwissenschaften am weitesten verbreiteten Definition des Bodens gestützt. Ihr zufolge ist der Boden „die oberste zum Pflanzentragen geeignete Erdschicht“. Vgl. *Krauth* zitiert nach *Stabr*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (12). An dieser Definition wird die eigenständige, funktionsbezogene Bedeutung einzelner Bodenschichten und ihre Abtrennbarkeit voneinander erkennbar.

<sup>314</sup> Vgl. *Stabr*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (14). Die Lebendigkeit des Bodens wird von der Bodendefinition Jarilows anschaulich eingefangen. Ihm zufolge befasst sich Bodenkunde „mit der ewig beweglichen, lebenden Erdhülle, die durch Sonnenenergie, atmosphärische Wässer und Organismen verändert wird.“ So *Jarilow* zitiert nach *Stabr*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (12).

<sup>315</sup> Streustoffe sind abgestorbene Pflanzen(teile) und Tiere.

die charakteristischen Eigenschaften des jeweiligen Bodens von der streuliefernden Vegetation und der Organismenpopulation ab, die humifizieren und so an der Gefügebildung des Bodens partizipieren. Böden sind damit zeitabhängige Produkte, die unter komplexen Wechselwirkungen entstehen und durch sie in ihrer Zusammensetzung geprägt sind. Die bedeutsamsten bodenprägenden Parameter sind Ausgangsgestein, Klima, Vegetation und das Bodenleben.<sup>316</sup> Im Gegensatz zu den Umweltmedien Wasser und Luft weisen Böden eine hohe Standortspezifität auf.

Jeder Boden bzw. jede Bodenschicht zeigt charakteristische Spezifika, die eine Untergliederung in Bodenarten und Bodenhorizonte erlauben und diesen je eigene Aufgaben im Gefüge des Naturhaushaltes zuweisen. Dadurch wird das Grundeigentum entscheidend durch die vorhandene ökologische Ausstattung geprägt.<sup>317</sup> Gleiches gilt hinsichtlich der funktionsbezogenen Bodensanierungspflicht.

Den vorstehend geschilderten tatsächlichen Gegebenheiten wird nur eine Betrachtungsweise gerecht, die den Boden in seinen Unterteilungen nicht als abstrakten, inhaltsleeren und daher beliebig auswechselbaren Gegenstand begreift, sondern als in seiner Zusammensetzung einzigartig und spezifische Funktionen erfüllend. Dem geltenden Recht ist diese Sichtweise durchaus vertraut:

Das Bundes-Bodenschutzgesetz, das den Boden explizit in seiner Funktionen erfüllenden Bedeutung erfasst, greift die vorstehenden Gedanken auf. Sanierungsbedürftig ist nicht das kontaminierte Grundstück als solches, sondern nur die in ihrer Funktion jeweils beeinträchtigte bestimmte Bodenschicht.

Auch im Naturschutzrecht werden Eingriffe in die Bodensubstanz nicht abstrakt auf das Grundstück bezogen betrachtet, sondern konkret auf das betroffene Erdmaterial. So orientiert sich die Bemessung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe im Falle des Abbaus von Bodenbestandteilen an dem tatsächlich betroffenen Erdvolumen.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> Die Theorie der Faktoren, die den Boden und seine Entwicklung beeinflussen, wurde wesentlich von *Hanns Jenny* in seinem Werk „Factors of soil formation“ entwickelt. Als wichtigste Faktoren bezeichnete er Gestein, Klima, Relief, Flora, Fauna, Mensch und Zeit. Siehe dazu *Jenny* zitiert nach *Stabr*, in: Hendlert/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (13).

<sup>317</sup> Wie hier *Baumann*, JuS 1989, S. 433 ff. (439); *Rebbinder*, NuR 1988, S. 105 ff. (107).

<sup>318</sup> Siehe dazu die Baden-Württembergische Verordnung des Ministers für Landwirtschaft, Ernährung und Umwelt über Ausgleichsabgaben nach dem Naturschutzgesetz (Ausgleichsabgabenverordnung – AAVO) v. 01.12.1977, GBl. S. 704, zul. geänd. d. Art. 111 G. v. 01.07.2004, GBl. S. 469.

Ebenso liegt – wie gesehen – der zivilrechtlichen Ausgestaltung des Grundstückseigentums in § 905 BGB eine Einteilung des Bodens in Bodenschichten zugrunde, im Hinblick auf die unterschiedliche Eigentümerbefugnisse statuiert werden.

Eine weitere Bestätigung findet diese Sichtweise in der rechtlichen Separierung der Bodenschätze vom Grundeigentum.<sup>319</sup> Bodenschätze (z. B. Kies) stellen zunächst einmal lediglich „besondere“, da wertvolle, Bodenschichten dar, die vom Eigentum an Grund und Boden umfasst sein müssten. Dennoch werden sie im Interesse des Allgemeinwohles vom Grundeigentum ausgenommen (sog. bergfreie Bodenschätze). Hintergrund dessen ist, dass dem Grundstückseigentümer im Wege der eigentumsrechtlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung schwerlich aufgegeben werden könnte, im Interesse des Wohles der Allgemeinheit in seinem Grund und Boden befindliche Rohstoffe auf seine Kosten zu Tage zu fördern und der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Eine solche uneigennützigte Verwendung eines Eigentumsgegenstandes wäre nur über den Weg der entschädigungspflichtigen Enteignung zu realisieren. Daran ändert sich selbst dann nichts, wenn man in Versorgungsengpässen bezüglich des jeweiligen Rohstoffes eine Gefahrenlage, z. B. für die Energieversorgung der Bevölkerung, sehen wollte. Zur Vermeidung dieses Weges werden bestimmte Bodenschätze – ähnlich dem Grundwasser – a priori aus dem Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts herausgenommen.

Sind die Bodenschichten jetzt umgekehrt nicht besonders werthaltig, sondern weisen sie ein nicht tolerierbares Schädigungspotential auf, das ihre Sanierungsbedürftigkeit im Allgemeininteresse auslöst, stünde aus rechtlicher Sicht einer Abtrennung dieser „besonderen“ Schichten wie in den Fällen ihrer besonderen Werthaltigkeit im Grunde genommen nichts entgegen. Dennoch wird dieser Schritt nicht vollzogen, sondern die Belastung beim Grundstückseigentümer belassen. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar.

Wird der Boden nach alledem zutreffend als in Bodenschichten unterteilt und als funktionstragendes Substrat erfasst, muss im Zuge von Dekontaminationsmaßnahmen die Eigentümerstellung an einem solchen Eigentumsobjekt auf hoheitliche Anordnung hin aufgegeben werden. Dekontaminationsmaßnahmen stellen demnach einen Entzug von Eigentumspositionen an den kontaminierten Bodenschichten dar. Ihre Fähigkeit zur rechtlichen Selbstständigkeit wird insbesondere durch die vorstehenden Ausführungen zur rechtlichen Behandlung von Bodenschätzen belegt. Darüber hinaus wird die hier vertretene Ansicht einer sachenrecht-

---

<sup>319</sup> Die weniger bedeutsamen Bodenschätze sind gemäß § 3 II S. 2 BBergG „grundeigen“ und damit vom Grundeigentum umfasst. Die wirtschaftlich wichtigen hingegen werden vom Grundeigentum abgespalten und als „bergfrei“ bezeichnet. Ihre Aufsuchung, ihre Gewinnung und der Eigentumserwerb an ihnen bedürfen zuvor eines konstitutiven Verwaltungsaktes.

lichen Sonderrechtsfähigkeit der Schadstoffe bzw. des kontaminierten Erdreiches durch diejenigen Stimmen im Schrifttum und in der Rechtsprechung gestützt, die im Kontext zu § 95 BGB eine nachträgliche Änderung des Zweckes der Verbindung mit dem Grundstück nur aufgrund einer Neubestimmung durch den Grundstückseigentümer und ohne reale Abtrennung für rechtlich beachtlich und sachenrechtlich wirksam erachten.<sup>320</sup> Sieht demnach im hier erörterten Fall der gutgläubige Grundstückseigentümer das Zuführen bodenschädigender Substanzen durch den Verursacher (nachträglich) als nur vorübergehend an, müsste ihm konsequenterweise der Weg offen stehen, die Schadstoffe durch Neubestimmung des Zweckes zu einem sonderrechtsfähigen Scheinbestandteil i. S. d. § 95 BGB werden zu lassen. Insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist die Aufspaltung des Eigentums zwischen einem Grundstück und einem ehemaligen Bestandteil der Rechtsordnung durchaus bekannt.<sup>321</sup>

Weitere Enteignungsvoraussetzung ist die Aufhebung der Rechtsposition zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sowohl der mit der Bodensanierungstätigkeit angestrebte Umweltschutz als auch das Ziel der Gefahrenabwehr erfüllt dieses Kriterium: Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist gemäß Art. 20a GG ein vom Gesetzgeber zu verfolgendes Staatsziel und mit der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben sowie für Allgemeingüter will der Gesetzgeber der ihm obliegenden Schutzpflicht aus Art. 2 II S. 1 GG nachkommen.<sup>322</sup>

Der Zugriff auf den kontaminierten Boden erfolgt somit final zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, was hier konkret in Form der Beseitigung bzw. Verminderung der Schadstoffbelastung bewerkstelligt wird. Ein Privatinteresse des Grundstückseigentümers an weitreichenden Dekontaminationsmaßnahmen besteht hingegen nicht. Er kann regelmäßig das Grundstück trotz Schadstoffbelastung in der von ihm gewünschten Art und Weise nutzen. Und sollte dies einmal nicht der Fall sein, müsste die Auswahl seine Nutzungsinteressen befriedigender Bodenbehandlungsmethoden und deren Umfang seiner freien, rein privatnützig orientierten Verfügungsbefugnis anheim gestellt bleiben und nicht staatlicherseits oktroyiert werden.

Sein Privatinteresse an der Grundstücksnutzung reicht weniger weit als das öffentliche Bodenschutzinteresse, was letztlich den gesetzgeberischen Handlungsbedarf bezüglich des Erlasses eines Bodenschutzgesetzes erst ausgelöst hat. Ein Grund-

---

<sup>320</sup> *Wolff*, Der Bau auf fremdem Boden, S. 71; *Brüning*, VIZ 1997, S. 398 ff. (403); *Dilcher*, JuS 1986, S. 185 und aus der Rechtsprechung BGH, NJW 2006, S. 990 ff. (m. w. N. auf S. 991 [14]).

<sup>321</sup> Siehe dazu BGH, NJW 2006, S. 990 ff. (991).

<sup>322</sup> Zum Ziel des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bodensanierungstätigkeit ausführlich oben unter A. I. 3. lit. a).

stückseigentümer ließe von sich aus keine umfassenden Dekontaminationsmaßnahmen durchführen, sondern versuchte, seine Nutzungsinteressen mittels weniger belastenden Maßnahmen zu befriedigen.

Nicht zwingend erforderlich ist, wie oben gezeigt, die Übertragung der Eigentümerstellung auf den Staat.

## **b) Dekontaminationsmaßnahmen als Eingriff in den Kernbereich**

Folgt man entgegen der hier vertretenen Ansicht einem abstrakten Bodenbegriff, sodass die Eigentümerstellung am Grundstück per se besteht, wird man in der Dekontamination schadstoffbelasteten Erdreiches keinen Entzug selbstständiger Eigentumspositionen sehen. Es ist dann zu prüfen, ob Dekontaminationsmaßnahmen einen Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts darstellen.

Wie bereits dargelegt, zeichnet sich das grundrechtlich geschützte Eigentum durch seine Privatnützigkeit und die grundsätzlich freie Verfügbarkeit des Eigentümers über das Eigentumsobjekt aus. Als Grundlage privater Initiative und einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung soll es dem Berechtigten zugleich einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern.

Wird dem Grundstückseigentümer gegenüber behördlich angeordnet, dass er bestimmte Bodenbereiche seines Grundstückes mittels – meist explizit und detailliert – festgelegten Verfahren zu behandeln und gegebenenfalls als (Sonder-)Abfall gegen entsprechende Kosten zu entsorgen hat, bleibt ihm keine andere Wahl, als den Anordnungen nachzukommen und mit seinem Eigentum wie vorgeschrieben zu verfahren. Ob die Maßnahmen in seinem eigenen Interesse liegen oder nicht, ist ohne Belang. In den meisten Fällen verfolgt der Grundstückseigentümer mit der Dekontamination kein eigenes Interesse, da die Bodenkontamination seine private Grundstücksnutzung zumindest bis zum Zeitpunkt der Sanierungsanordnung nicht beeinträchtigt hat oder weniger weitgehende Maßnahmen seine Nutzungsinteressen ebenso gewahrt hätten. Erst die Sanierungsanordnung lässt die Bodenkontamination zu einer Belastung des Grundstückseigentümers in tatsächlicher wie finanzieller Hinsicht werden.

Mit der Anordnung von Dekontaminationsmaßnahmen wird dem Grundstückseigentümer die Sachherrschaft und Verfügungsbefugnis über das betroffene Erdreich vollständig entzogen. Er hat die Schadstoffe in der vorgeschriebenen Art und Weise zu beseitigen oder sogar das gesamte kontaminierte Erdreich als (Sonder-)Abfall auf seine Kosten zu entsorgen. Eine privatnützige Verwendung kann darin nicht gesehen werden. Die Beseitigung der Kontamination und die daraus folgende Kostenlast erweisen sich aus nachfolgenden Erwägungen als nicht zum privaten Nutzen des Grundstückseigentümers:



Der gutgläubige Grundstückserwerber hat für Grund und Boden regelmäßig denjenigen Kaufpreis gezahlt, der den Grundstückswert bei Schadstofffreiheit repräsentiert. Hierbei gilt es zu beachten, dass schadstoffbelasteten Grundstücken aus der Warte des rein privatnützig denkenden Grundstückseigentümers durchaus der Wert eines schadstofffreien Grundstückes beigegeben werden kann, solange seine Nutzungsinteressen nicht beeinträchtigt werden. Von einem generellen Wertverlust infolge einer Bodenkontamination kann nur dann ausgegangen werden, wenn die mit der öffentlich-rechtlichen Bodensanierungspflicht einhergehende Belastung als solche bereits als wertmindernd angesehen wird. Tut man dies, folgt die Wertminderung jedoch erst aus der gesetzlichen Statuierung von Sanierungspflichten im Allgemeinwohlinteresse und nicht aus der Bodenveränderung selbst. Eine Störung des Äquivalenzverhältnisses zwischen Kaufpreiszahlung und Grundstücksnutzungswert ist mit letzterer nämlich nicht impliziert. Stattdessen vermindert die öffentlich-rechtliche Sanierungspflicht den Grundstückswert „künstlich“.

Aus der Sicht des Grundstückseigentümers erfolgen Dekontaminationsmaßnahmen weder unter Nutzungsgesichtspunkten noch unter finanziellen Aspekten zu seinem privaten Nutzen. Es macht für ihn keinen Unterschied, ob er das Grundstück in unsaniertem Zustand zu einem entsprechend geringeren Kaufpreis veräußern kann oder nach Aufwendung der Sanierungskosten zu einem höheren Kaufpreis, der letztlich dem von ihm selbst geleisteten Kaufpreis entspricht.<sup>323</sup> Es ist sogar denkbar, dass die Kosten für Dekontaminationsmaßnahmen (einschließlich eventuell notwendiger Entsorgungsmaßnahmen) die Differenz zwischen dem Kaufpreis in saniertem und unsaniertem Zustand bei weitem übersteigen.

Nutzt der Grundstückseigentümer nach der Durchführung von Dekontaminationsmaßnahmen das Grundstück weiter, sind diese nur dann von privatem Nutzen, wenn die vorherige Schadstoffbelastung die Grundstücksnutzung in relevanter Weise gemindert oder ausgeschlossen hat. Das wird nur in seltenen Fällen der Fall sein und selbst dann würden allenfalls weniger weitgehende Maßnahmen oder eine Veräußerung des Grundstückes als Alternativen einer privatnützigen Verwendung entsprechen.<sup>324</sup>

Es kann somit festgehalten werden, dass Dekontaminationsmaßnahmen keine privatnützige Verwendung des kontaminierten Erdreiches darstellen. Der Grund-

---

<sup>323</sup> Eventuelle Wertsteigerungen aufgrund sonstiger Änderungen objektiv wertbildender Faktoren müssen im Rahmen dieser Vergleichsanstellung außen vor bleiben.

<sup>324</sup> Mit der Haftungserweiterung des § 4 VI BBodSchG auf den früheren Grundstückseigentümer, der erst nach dem 01.03.1999 sein Grundstückseigentum überträgt bzw. übertragen hat, wird dieser Weg erschwert. Der hier betrachtete gutgläubige Grundstückseigentümer unterfällt jedoch nicht diesem Erweiterungstatbestand.

stückseigentümer zieht weder in finanzieller noch in tatsächlicher Hinsicht einen privaten Nutzen aus ihnen. Bleibt die Frage nach den Auswirkungen auf das Grundstückseigentum als solches, das wegen der jetzt zugrunde liegenden abstrakten Sichtweise Gegenstand der Betrachtung ist.

Durch die mit Dekontaminationsmaßnahmen einhergehende finanzielle Belastung wird der Schutzzweck des Eigentumsgrundrechts, der in der Sicherung eines Freiraumes im vermögensrechtlichen Bereich und in der Ermöglichung einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung liegt, geradezu konterkariert. Die beträchtlichen Kosten bringen den Grundstückseigentümer oftmals an die Grenzen seiner Belastbarkeit oder sogar darüber hinaus. Er wird für Jahre infolge der monetären Belastung aus der Sanierungstätigkeit in seiner finanziellen Entscheidungsfreiheit und seinen Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Gestaltung seines Lebens beschränkt. Hinzu kommt, dass nicht selten für den Grundstückserwerb Kredite aufgenommen worden sind, die noch bedient werden müssen, oder es wurden (ebenfalls kreditfinanzierte) kostenintensive Um- oder Ausbaumaßnahmen auf dem Grundstück durchgeführt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erhöhen solche wertsteigernden Maßnahmen die Kostentragungspflicht sogar noch zusätzlich.<sup>325</sup>

Unabhängig von der Situiertheit des Grundstückseigentümers wird der Schutzzweck des Grundstückseigentums durch die Pflicht zur Durchführung von Dekontaminationsmaßnahmen unterlaufen. Sie zeitigen, wie geschen, keinerlei privaten Nutzen und führen ausschließlich zu einer Belastung des Privateigentums im öffentlichen Interesse.

Eine Vergleichsanstellung mit der Rechtsprechung zur Besteuerung des gesamten Vermögens oder Teile von ihm, z. B. Grund und Boden, bestätigt Vorstehendes. Eine Grundsteuer (oder Vermögenssteuer), die aus dem (potentiellen) Ertrag nicht gedeckt werden könnte, soll die Privatnützigkeit des Eigentumsgegenstandes ausschließen und eine übermäßige Belastung darstellen.<sup>326</sup> Hieran wird deutlich, dass die freiheitssichernde Funktion zumindest des aus eigenen Mitteln erworbenen Eigentumsbestandes gewahrt werden muss und an diesen Bestand keine ihn angreifende Belastungen geknüpft werden dürfen. Zur Ermittlung der Belastungssituation ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, in die die zum Erwerb des Eigentumsobjektes aufgewendeten Mittel zwingend einzubeziehen sind.

---

<sup>325</sup> Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der der Verkehrswert nach Sanierung als Anhaltspunkt für die Begrenzung der Sanierungskosten herangezogen werden kann, siehe unten C. IV. 3. lit. b).

<sup>326</sup> In diesem Sinne zur Bemessung der Vermögenssteuer BVerfGE 93, S. 121 ff.

Dekontaminationsmaßnahmen müssen aus den vorstehend genannten Gründen (zumindest) als Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts qualifiziert werden.

### **3. Sicherungsmaßnahmen**

Im Gegensatz zu Dekontaminationsmaßnahmen verbleiben bei den anderen Sanierungsverfahren die Schadstoffe im Boden.

Bei Sicherungsmaßnahmen wird versucht, einen Austrag der Schadstoffe durch vertikale oder horizontale Abdichtungsmaßnahmen zu verhindern. Alternativ dazu können Schadstoffe z. B. mittels Zuschlagsstoffen verfestigt und so dauerhaft immobilisiert werden. Unabhängig von der gewählten Sanierungsmethode verbleibt das Erdreich einschließlich der Schadstoffe immer an Ort und Stelle im Boden.

Durch Sicherungsmaßnahmen wird zunächst einmal die freie Verfügungsbefugnis des Grundstückseigentümers über die betreffenden Bodenschichten erheblich eingeschränkt. Er kann sie nicht mehr nach seinem Belieben aus- oder umgraben, umlagern oder sonstwie nutzen. Vorbehaltlich späterer Dekontaminationsmaßnahmen oder eines natürlichen Schadstoffabbaus muss der Grundstückseigentümer den kontaminierten Bereich auf unabsehbare Zeit unverändert in dem gesicherten Zustand belassen. Eine privatnützige Verwendung des kontaminierten Erdreiches ist damit nicht mehr möglich.

Betrachtet man das konkret kontaminierte, funktionsbeeinträchtigte Erdreich als Eigentumsobjekt, verbleibt dieses zwar formal im Eigentum des Grundstückseigentümers, seine Sachherrschaft an ihm wird mit den Sicherungsmaßnahmen jedoch vollständig aufgehoben. Ein privatnütziger Gebrauch dieses Bodenbereiches ist nicht mehr möglich. Es liegt somit ein Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts vor.

Erfasst man das Grundstückseigentum abstrakt auf die Gesamtgrundstücksfläche bezogen, stellt sich die Frage nach den diesbezüglichen Auswirkungen der Sicherungsmaßnahmen. Ob und inwieweit sich diese auf die Nutzungsmöglichkeit des umliegenden Erdreiches und des Grundstückes insgesamt auswirken, bedarf einer einzelfallbezogenen Betrachtung. Es ist nicht auszuschließen, dass Sicherungsmaßnahmen die beabsichtigte oder realisierte Grundstücksnutzung (nahezu) unberührt lassen.

An dieser Stelle darf bei der Betrachtung indes nicht Halt gemacht werden, da die Gesamtbelastung in den Blick zu nehmen ist. Daher kommt es, wie bei den Dekontaminationsmaßnahmen, maßgeblich auf die finanzielle Sanierungslast an, die unmittelbar mit der Innehabung der Eigentümerstellung verbunden ist. In Anbetracht der Vergleichbarkeit der entstehenden Sanierungskosten, in die solche

für langjährige Monitoringmaßnahmen im Anschluss an Sicherungsmaßnahmen einfließen, und der sonstigen Rahmenbedingungen kann auf die voranstehenden Ausführungen zu den Dekontaminationsmaßnahmen und das dort gefundene Ergebnis verwiesen werden.

Folgendes ist jedoch im hiesigen Kontext darüber hinaus zu beachten:

Da die finanzielle Belastung, die mit Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen einhergeht, nicht überschaubare Ausmaße annehmen kann, neigen viele gutgläubige Grundstückseigentümer, die von einem Altlastenverdacht auf ihrem Grundstück Kenntnis erhalten, dazu, ihr Grundstück (möglichst schnell) zu veräußern und sich so über § 4 VI BBodSchG einer eventuellen Sanierungspflicht zu entledigen. Anleihe nehmend an dem Rechtsbegriff der „Erdrosselungssteuer“ bietet sich hier zwecks Kennzeichnung dieser (unbeabsichtigten) Gestaltungswirkung der Sanierungspflicht der Terminus „Erdrosselungssanierung“ an. Dieser indirekt bewirkte Zwang zur Aufgabe des Eigentums stellt ebenfalls einen Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts dar.

## **4. Sonstige Sanierungsmaßnahmen**

Sonstige Sanierungsmaßnahmen sind von der Gesetzessystematik her zu differenzieren in solche mit Bezug zu einer Schadstoffbelastung (a) und solche ohne (b).

### **a) Sonstige schadstoffbezogene Sanierungsmaßnahmen**

Bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit von Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen können gemäß § 4 III S. 4 BBodSchG statt ihrer sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen verfügt werden. Dabei geht es meist um eine der Schadstoffbelastung entsprechende Nutzungsanpassung.

Wie solche die Bodennutzung beschränkenden Maßnahmen rechtlich zu qualifizieren sind, hängt maßgeblich davon ab, welche Reichweite der Bodennutzung eingeräumt wird. Bodennutzungsbefugnisse waren und sind wiederholt Gegenstand rechtlicher Diskussionen.<sup>327</sup> Ausgangspunkt für die Bestimmung der Reichweite der Bodennutzung ist, dass Inhalt und Schranken der Bodennutzung durch die Gesetze bestimmt werden. Innerhalb dieser Grenzen kann der Grundstückseigentümer frei über das Eigentumsobjekt zu seinem privaten Nutzen verfügen. Das Nutzungspotential, das ihm im Zeitpunkt des Grundstückserwerbs von Gesetzes wegen eröffnet war, wird meist ein bedeutsamer Beweggrund für die Kaufentscheidung

---

<sup>327</sup> Exemplarisch sei die Kontroverse um die Baufreiheit und deren rechtliche Begründung erwähnt; dazu statt vieler *Breuer*, Die Bodennutzung, S. 162 ff.; *Schulte*, DVBl. 1979, S. 133 ff.; *Peine*, Raumplanungsrecht, S. 101 und *Wendt*, Eigentum und Gesetzgebung.

gewesen sein. Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken stellen wertbildende Faktoren im Grundstücksverkehr dar und sind für die Beteiligten von wesentlicher Bedeutung. Im Vertrauen auf sie werden Eigentumsobjekte zur Entfaltung der eigenen Persönlichkeit und zur Schaffung eines Freiraumes in vermögensrechtlicher Hinsicht erworben. Daher unterfallen nicht nur bereits rechtmäßig verwirklichte Grundstücksnutzungen dem eigentumsrechtlichen Schutzbereich,<sup>328</sup> sondern auch noch nicht realisierte, aber rechtlich eröffnete Nutzungsmöglichkeiten.<sup>329</sup>

Bodenschutzrechtliche Nutzungsanpassungen oder sonstige Beschränkungsmaßnahmen bedeuten stets einen Ausschluss zuvor ausgeübter oder zumindest rechtlich eröffneter Nutzungsformen. Andernfalls würde es sich nicht um eine Beschränkungsmaßnahme handeln. Sanierungsanordnungen, die eine Nutzungsanpassung oder Unterlassung bestimmter Nutzungsformen zum Gegenstand haben, beeinträchtigen die Verfügungsbefugnis des Grundstückseigentümers. Ob mit ihnen jegliche privatnützige Verwendung verloren geht, kann nur einzelfallbezogen beurteilt werden. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei vor allem, ob die verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten noch als sinnvoller, ökonomisch vertretbarer und daher privatnütziger Eigentumsgebrauch verstanden werden können, die den Schutzzweck des Eigentumsgrundrechts wahren.

In der Regel wird mit Nutzungsanpassungen eine privatnützige Verwendung nicht vollständig aufgehoben und das Eigentumsobjekt verliert nicht seine Funktion als Grundlage einer selbstbestimmten Lebensführung. Im Einzelfall kann sich die Belastung jedoch gravierender auswirken.

In Anbetracht des weiten Spektrums denkbarer Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen können Aussagen zu finanziellen Belastungsfolgen nur sehr allgemein und vorsichtig getroffen werden. Jedenfalls fallen sie im Vergleich zu Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen weniger ins Gewicht. An die Innehabung der Eigentümerstellung werden keine zusätzlichen Belastungen monetärer Art angeknüpft, die über die Verwertungsinteressen des Grundstückseigentümers in Gestalt bestimmter (jetzt ausgeschlossener) Nutzungsformen hinausgingen. Finanzielle Belastungen entstehen hauptsächlich durch Einbußen aufgrund ausgeschlossener Nutzungen. Betreffen die Anordnungen die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung oder die Bewirtschaftung von Böden, sieht § 10 II BBodSchG

---

<sup>328</sup> BVerwGE 84, S. 322 ff. (334); 50, S. 49 ff. (55 f.). Im Baurecht genießen darüber hinaus solche Nutzungen Schutz, die nur aus formellen Gründen rechtswidrig sind.

<sup>329</sup> Wie hier *Leisner*, BB 1992, S. 73 ff.; *Schönfeld*, Eigentumsgarantie und Nutzungsbeschränkungen, S. 107 ff. Das in der Rechtsprechung als einschränkendes Kriterium herangezogene „objektive Anbieten“ bzw. „objektive Aufdrängen“ der Nutzung kritisiert *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 45.

vor, dass trotz innerbetrieblicher Anpassungsmaßnahmen verbleibende wirtschaftliche Nachteile angemessen auszugleichen sind, falls ansonsten eine unzumutbare Härte gegeben wäre.

Sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen i. S. d. § 4 III S. 4 BBodSchG tangieren nach hier vertretener Auffassung den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts nicht, sondern sind als Inhalts- und Schrankenbestimmung anzusehen. Ob sie Ausdruck einer verfassungskonformen Abwägungsentscheidung zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit sind, bleibt zu erörtern.

## **b) Nicht schadstoffbezogene Sanierungsmaßnahmen**

Wie eingangs bei der Vorstellung der gesetzlich vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen bereits angesprochen, konzentrieren sich bodenschutzrechtliche Aktivitäten bislang hauptsächlich auf die Bewältigung der Altlastenproblematik. Auf lange Sicht betrachtet werden jedoch auch sonstige schädliche Bodenveränderungen einer Sanierung zugeführt werden (müssen). Welcher Art und Intensität die zur Beseitigung oder Verminderung schädlicher Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens notwendigen Maßnahmen sein werden, kann derzeit nicht in dem Maße übersehen werden, um sie im Einzelnen einer Prüfung auf ihre Verfassungskonformität zu unterziehen. Da die in Betracht kommenden Maßnahmen den vorstehend erläuterten, im Zuge der Sanierung schadstoffbelasteter Böden zur Anwendung gelangenden Maßnahmen vergleichbar sein dürften, kann sich eine rechtliche Qualifizierung an den dortigen Ausführungen anlehnen.

## **5. Gewässerverunreinigungen**

Die Pflicht zur Sanierung von Gewässerverunreinigungen nimmt in gewisser Weise eine Sonderstellung ein:

Das zu sanierende Grundwasser wird vom Grundstückseigentum nicht umfasst. Desgleichen ist jede Nutzungsmöglichkeit an ihm ausgeschlossen; ein Zugriffsrecht des Grundstückseigentümers auf das Grundwasser besteht nicht. Sämtliche wasserwirtschaftlich bedeutsamen Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse sind vom Schutzbereich des Grundeigentums ausgenommen.

Gleiches gilt in der Regel für Fließgewässer. Das Eigentum an einem Grundstück begründet kein Eigentum an durchfließenden oder angrenzenden Gewässern. Eine Gewässersanierungspflicht tangiert in dieser Hinsicht keine Eigentumspositionen.

Da der Grundstückseigentümer jedoch als solcher zur Sanierung von Gewässerverunreinigungen, die von schädlichen Bodenveränderungen ausgehen, verpflichtet sein soll, wird sein Grundstückseigentum mit den daraus resultierenden Sanierungs-

kosten belastet. Diese Kostentragungspflicht gilt es im Rahmen der Beurteilung der Gesamt-sanierungslast zu berücksichtigen. Da Gewässersanierungen sehr aufwendig und kostenintensiv sind, ist dieser Belastungsfaktor von nicht geringer Bedeutung, zumal ihn weder vor noch nach der Sanierung ein privater Nutzen kompensieren könnte.

Diese Kostenbelastung ist bei der Beurteilung der Privatnützigkeit der Eigentümerstellung an einem Grundstück und der Prüfung der Abwägungsentscheidung bei Ausgestaltungsmaßnahmen mit in den Blick zu nehmen. Denn den Zurechnungsgrund für die Sanierungspflicht und die aus ihr resultierende Kostentragungspflicht bildet das Eigentum an dem die Gewässerverunreinigung vermittelnden Grundstück.

## **6. Fazit**

1.) Im Rahmen der Prüfung der Bodensanierungspflichten auf ihre Verfassungskonformität hin ist ein Bodenbegriff zugrunde zu legen, der nicht das Grundstück als abstraktes Ganzes in Bezug nimmt, sondern den Boden in seiner Substrateigenschaft und Funktionalität erfasst.

2.) Die Kosten von Gewässersanierungsmaßnahmen sind aufgrund der Anknüpfung an das Grundstückseigentum diesem zuzurechnen und daher in die Betrachtung der Gesamtbelastungssituation einzubeziehen. Gleiches gilt für monetäre Lasten, die mit Bodensanierungsmaßnahmen einhergehen und in unlösbarer Konnexität mit der Innehabung der Eigentümerstellung stehen.

3.) Nach hiesiger Auffassung erfüllen Dekontaminationsmaßnahmen den Tatbestand der Enteignung hinsichtlich des kontaminierten Bodenbereiches. Folgt man dieser Ansicht nicht, da man z. B. die rechtliche Selbstständigkeit der Eigentümerposition an einzelnen Bodenkompartmenten negiert, sind sie als Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts anzusehen. Denn Dekontaminationsmaßnahmen erfolgen nicht zum privaten Nutzen, sondern ausschließlich im öffentlichen Interesse. Aus Sicht des Grundstückseigentümers stellen sie einen Belastungsfaktor dar, der den Schutzzweck des Eigentumsgrundrechts, einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu schaffen und eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen, konterkariert.

4.) Sicherungsmaßnahmen entziehen dem Grundstückseigentümer jegliche Verfügungsbefugnis über das nach wie vor kontaminierte Erdreich. Wie bei den Dekontaminationsmaßnahmen liegt auch hier ein Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsgrundrechts wegen Ausschlusses einer privatnützigen Eigentumsverwendung sowohl im Hinblick auf das konkret schadstoffbelastete Erdreich als auch im Hinblick auf das gesamte Grundstück vor.

5.) Sonstige Sanierungsmaßnahmen stellen in der Regel bloße Inhalts- und Schrankenbestimmungen dar. Sie sind jedoch nur dann verfassungskonform, wenn das Spannungsverhältnis zwischen Sozialbindung und Privatnützigkeit zu einem verhältnismäßigen Ausgleich (z. B. durch Ausgleichszahlungen) gebracht worden ist.

6.) In Einzelfällen können sonstige Sanierungsmaßnahmen zum Ausschluss der Privatnützigkeit führen mit der Folge, dass dann ein Eingriff in den Kernbereich gegeben ist.



## **B. Verfassungskonformität der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht**

Von der vorstehenden Einordnung der einzelnen bodenschutzrechtlichen Sanierungsmaßnahmen bzw. sonstigen Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen in die rechtsdogmatische Struktur des Art. 14 GG ausgehend kann im Folgenden ihre Verfassungskonformität überprüft werden.

Nachdem zunächst die Aspekte der Enteignung (I.) und des Eingriffes in den Kernbereich (II.) abgehandelt worden sind, widmet sich die Untersuchung schwerpunktmäßig der Prüfung der anordenbaren Maßnahmen als Inhalts- und Schrankenbestimmung (III.). Diese Fokussierung ist bereits dadurch veranlasst, dass die überwiegende Literaturmeinung und die ständige Rechtsprechung die bundesbodenschutzgesetzlichen Sanierungspflichten ohne weitere Differenzierung zwischen denselben als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums qualifizieren.<sup>330</sup>

### **I. Dekontaminationsmaßnahmen als Enteignung**

Ein Gesetz, das die Enteignung selbst vornimmt oder zu einer solchen ermächtigt, muss Art und Ausmaß der Entschädigung regeln (Art. 14 III S. 2 GG). Diese sogenannte Junktimklausel erfüllt zweierlei Funktionen: Sie soll zum einen den Enteignungsbetroffenen sichern und zum anderen den Gesetzgeber zum Überdenken der Folgen seines Zugriffes auf das Eigentum sowie der gegebenenfalls zu leistenden Entschädigung anhalten.<sup>331</sup>

Enteignungsvorschriften ohne Entschädigungsklausel sind nichtig.<sup>332</sup> Eine bloß salvatorische Entschädigungsklausel genügt in der Regel nicht.<sup>333</sup>

§ 10 II BBodSchG genügt den an die Junktimklausel zu stellenden Anforderungen nicht, da er einen eng begrenzten Anwendungsbereich aufweist und vom Gesetzgeber nicht als Enteignungsentschädigung konzipiert wurde. Insbesondere fehlt es an einer gesetzgeberischen Vorgabe zur Höhe der Entschädigung bzw. der Ausgleichsleistung.

---

<sup>330</sup> Siehe dazu aus der Literatur *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 62 ff.; aus der Rechtsprechung BVerwG, NJW 1994, S. 1004; BayVGfH, DVBl. 1986, S. 1283 ff. (1284).

<sup>331</sup> BVerfGE 46, S. 268 ff. (287); *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 66.

<sup>332</sup> BVerfGE 58, S. 300 ff. (319); 46, S. 268 ff. (287) und 24, S. 367 ff. (418).

<sup>333</sup> Eine Ausnahme soll allerdings dann bestehen, wenn der Gesetzgeber künftige Sachverhaltsgestaltungen nicht überschauen konnte, so *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14 Rdnr. 167 m. w. N. in Fn. 475.

Die Statuierung von Dekontaminationspflichten ist ohne Entschädigungsklausel verfassungswidrig.

## **II. Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen als Eingriff in den Kernbereich des Art. 14 GG**

Als Eingriff in den absolut geschützten, unantastbaren Kernbereich des Eigentumsgrundrechts sind Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen, deren ausschließ-lich im öffentlichen Interesse entstehenden Kosten das Grundstückeigentum zu einem freiheitsbeschränkenden oder sogar -ausschließenden Belastungsfaktor werden lassen, ebenfalls als verfassungswidrig zu sanktionieren.

## **III. Sonstige Sanierungsmaßnahmen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums**

Die verbleibenden Bodensanierungspflichten müssen als Inhalts- und Schrankenbestimmung zur Wahrung der Verfassungskonformität folgende Voraussetzungen erfüllen: Abgesehen von ihrer formellen Rechtmäßigkeit ist eine materiell rechtmäßige Ausgestaltung der Sanierungspflicht unter Berücksichtigung der konkreten Gesetzesanwendung erforderlich. Hierbei kommt zunächst der Legitimität des verfolgten Zweckes<sup>334</sup> (1.), die sich gerade im Hinblick auf den Pflichtenadressaten erweisen muss (2.), eine wesentliche Bedeutung zu. Denn im Kern jeder Grundrechtsprüfung geht es darum, den Zweck einer Regelung in einen wertenden Bezug zum Garantiegehalt des betroffenen Grundrechts zu setzen.<sup>335</sup>

Die potentiellen Legitimationsgründe sind sodann auf ihre sachspezifische Validität hin zu prüfen (3.), bevor an dieses Ergebnis anknüpfend die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (4.) untersucht werden kann.

Welche Legitimitätsgründe der Gesetzgeber für sein Handeln anführt, ist für die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von essentieller Bedeutung. Denn der Zweck einer Maßnahme bildet den Maßstab, an dem sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung in allen ihren Stufen ausrichtet. So zielt beispielsweise das dem Ordnungsrecht zuzurechnende Gefahrenabwehrrecht darauf, in einem Gemein-

---

<sup>334</sup> Zur Bedeutung des verfolgten Zweckes und der Begründung einer Norm als Grundlage der Pflicht zum Gesetzesgehorsam *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 109, 112. Erst die Herausarbeitung des genauen Gesetzeszweckes erlaubt es, die Frage nach dem gesellschaftlichen Konsens mit der aktuellen Gesetzespolitik und -auslegung (gleiches gilt hinsichtlich der Verfassung) korrekt zu formulieren und zu beantworten. Zur Gegenseitigkeitstheorie und der Beachtlichkeit des aktuellen Willens der Normunterworfenen *Haverkate*, Verfassungslehre, a. a. O.

<sup>335</sup> Siehe dazu *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 293

wesen eine „polizeigemäße“ Ordnung aufrechtzuerhalten. Die in Verfolgung dieses Zweckes als potentielle Adressaten staatlichen Handelns in Betracht kommenden Gesellschaftsmitglieder und die ihnen aufzuerlegenden Pflichten sind eigenständig nach diesem Zweck zu bestimmen. Gleiches gilt für die Ausgestaltung des Schadensersatz- bzw. Haftungsrechts. Die Pflichten zur Erbringung im öffentlichen Interesse liegender Reparationsleistungen müssen autonom entsprechend der vorfindbaren Haftungsgründe und ihrem jeweiligen Gewicht in der zu beurteilenden Sachmaterie determiniert werden. Aus diesem Grund ist auf eine saubere Herausarbeitung der Legitimationsgründe besonderes Augenmerk zu legen.

## **1. Verfolgen eines legitimen Zweckes**

Die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Pflichten und das Überbürden von Lasten darf nicht willkürlich erfolgen, sondern muss verfassungsrechtliche Schranken und Grundsätze beachten.<sup>336</sup> Jede staatliche Beschränkung von Freiheitsrechten sowie die Lastenverteilung innerhalb des Gemeinwesens bedarf zwingend eines Legitimationsgrundes, um als gerecht gelten zu können bzw. um gerecht zu sein.<sup>337</sup> Der Staat darf nicht in beliebiger Weise dem Bürger gegenüber Recht schaffen.<sup>338</sup>

Gerechtigkeit innerhalb eines Gemeinwesens besteht nur dann, wenn die Grundordnung einer Gesellschaft bzw. einzelne Entscheidungen in ihr normativ richtig sind. Erwägungen zur Gerechtigkeit dienen z. B. dazu, gesetzgeberische Entscheidungen auf ihre (normative) Richtigkeit zu überprüfen. Dazu bedient man sich der normativen Vernunft. Sie ermöglicht es, über die Richtigkeit von Ordnungen, Normen oder Zielen und ihre Abwägung eine Entscheidung zu treffen. Grundlage dieser Entscheidung ist das Finden und Anführen von (Legitimations-)Gründen.

---

<sup>336</sup> Zur Notwendigkeit einer besonderen Rechtfertigung der Indiennahme Privater im öffentlichen Interesse, insbesondere durch Auferlegung finanzieller Lasten, siehe BGH, UPR 2003, S. 350. Der Rechtfertigungsgrund kann nur in einer besonderen Verantwortungsbeziehung zwischen dem Belasteten und der zu erfüllenden Aufgabe liegen.

<sup>337</sup> Zur Notwendigkeit der inhaltlichen Legitimität positiven Rechts *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 120 ff. In dem vorliegenden Kontext meint Legitimität nicht die erkenntnistheoretisch umstrittene „Richtigkeit“ des Rechts, sondern die Konformität der zur Überprüfung stehenden Norm mit den in der (positiv gesetzten) Gesamtrechtsordnung zum Ausdruck kommenden Wertungen und Begründungszusammenhängen. Insoweit kann die „Richtigkeit“ von Rechtssätzen rational diskutiert werden und sind Normen wahrheitsfähig. Vgl. dazu *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 125 ff., 131. Zur Bedeutung des Verfolgens eines legitimen Zweckes im Rahmen des grundrechtlichen Eigentumsschutzes im EU-Recht *Jarass*, NVwZ 2006, S. 1089 ff. (1093 f.).

<sup>338</sup> So *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 132.

Quasi als Antagonist der normativen Vernunft fungiert die wertungsfreie<sup>339</sup> instrumentelle Vernunft, die nur nach effektiven Mitteln zur Erreichung eines nicht mehr hinterfragten Zieles sucht. Sie sollte erst zum Einsatz kommen, wenn eine abwägende Entscheidung bereits getroffen und ihr Ergebnis mittels der normativen Vernunft als gerecht erachtet worden ist. Erst im Anschluss daran darf unter Gerechtigkeitsaspekten über eine möglichst effiziente Durchsetzung mittels der instrumentellen Vernunft nachgedacht werden.<sup>340</sup>

Für die vorliegende Studie ergibt sich daraus, dass die Bodensanierungspflicht zunächst allgemein auf sie legitimierende Gründe zu untersuchen ist, bevor diese dann auf den gutgläubigen Grundstückseigentümer als Sanierungsadressaten bezogen werden. Die Einbeziehung des Adressaten staatlichen Handelns in die Prüfung der Legitimationsgrundlage ist zwingend erforderlich, wenn eine gerechte Lastenverteilung im Gleichklang mit vorfindbaren Verantwortlichkeitssphären erfolgen soll. So können beispielsweise die Eigentümerpflichten der öffentlichen Hand wesentlich anders ausgestaltet sein als die einer Privatperson. Exemplarisch dafür sei die Regelung der Entsiegelungspflicht im Professorenentwurf eines Umweltgesetzbuches<sup>341</sup> erwähnt. Dort wird in § 287 die Entsiegelungspflicht der öffentlichen Hand abweichend von jener sonstiger Grundstückseigentümer ausgestaltet: Während von Grundstücken der öffentlichen Hand dauerhaft funktionslose Bodenversiegelungen ohne Vorbehalt zu beseitigen sind, sollte die Entsiegelung sonstiger Grundstücke unter den Vorbehalt der finanziellen Zumutbarkeit gestellt sein.<sup>342</sup> An dieser Norm wird deutlich, dass am Gemeinwesen partizipierende Entitäten aufgrund ihrer divergierenden Verantwortlichkeiten bei ansonsten identischem Lebenssachverhalt unterschiedlichen Pflichten unterliegen.<sup>343</sup> Die jeweilige Pflicht und der in Bezug genommene Adressat bilden daher im Rahmen der Legitimitätsprüfung eine untrennbare Einheit.

---

<sup>339</sup> Ebenfalls wertungsfrei ist die theoretische Vernunft, die z. B. ein Naturwissenschaftler bei seinem Arbeiten anwendet.

<sup>340</sup> Siehe dazu *Ekardt*, Das Prinzip Nachhaltigkeit, S. 33.

<sup>341</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), UBA-Bericht 4/94.

<sup>342</sup> Siehe dazu die Begründung des Entwurfes zum UGB-BT, *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 4/94, S. 596. Exemplarisch für die finanzielle Zumutbarkeit wird dort der Fall genannt, dass die Überwachungspflichten eines Anlagenbetreibers nach § 5 III BImSchG diesem teurer zu stehen kämen als die Entsiegelung.

<sup>343</sup> Ein weiteres Beispiel bildet die in § 177 UGB-KomE festgelegte besondere Ökologiepflichtigkeit der öffentlichen Hand im Hinblick auf ihre Grundstücksflächen und deren Nutzung. Zu den besonderen Pflichten der öffentlichen Hand im Naturschutzrecht siehe im geltenden Recht z. B. § 7 BNatSchG (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) v. 25.03.2002, BGBl. I S. 1193, zul. geänd. d. Art. 40 G. v. 21.06.2005, BGBl. I S. 1818).

Soweit die Ausgestaltung des Eigentumsgebrauchs in Rede steht, findet die staatliche Beschränkungsbefugnis in der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ihren verfassungsmäßigen Ausdruck: Der Eigentumsgebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen (Art. 14 II S. 2 GG). Die Bestimmung der legitimationsfähigen Allgemeinwohlgründe im Detail obliegt dem Gesetzgeber, der dabei jedoch die verfassungsrechtlichen Grenzen zu wahren und eine gerechte Grundordnung bzw. Einzelentscheidung anzustreben hat. Um zu diesem Ziel zu gelangen, stehen verschiedene Grundansätze zur Verfügung:<sup>344</sup>

Einer von ihnen ist der kontextualistische Ansatz, der die Gerechtigkeit unter Berufung auf Herkommen, auf tatsächlich gelebte Kulturtraditionen und auf Intuitionen herzustellen versucht. Ein anderer ist der liberale<sup>345</sup> Ansatz, der sich zur Herstellung von Gerechtigkeit der (universal gültigen) normativen Vernunft bedient. Nur in letzterem Sinne begründete Grundordnungen haben Aussicht auf dauerhafte Beständigkeit. Denn das Verdikt gerechter Entscheidungen ist der Gültigkeitsgrund allen Rechts und bestimmt seine Auslegung. Daher müssen die zur Legitimation der Bodensanierungspflicht angeführten Gründe aus der normativen Vernunft ableitbar sein, sollen sie dauerhaft Bestand haben (können).

Mit der Statuierung der Bodensanierungspflicht verfolgt der Bundes-Bodenschutzgesetzgeber folgende Zwecke, die als potentielle Legitimationsgründe zu überprüfen sind:

- Gefahrenabwehr<sup>346</sup>
- Reparation ökologischer Schäden im Sinne einer Wiederherstellung beeinträchtigter Bodenfunktionen<sup>347</sup>

---

<sup>344</sup> Außer den nachstehend erwähnten ist noch ein metaphysischer und skeptizistischer Ansatz auszumachen. Siehe dazu *Eckardt*, Das Prinzip Nachhaltigkeit, S. 39 ff.

<sup>345</sup> „Liberal“ meint in diesem Kontext nicht den alten Wirtschaftsliberalismus, sondern ein autonomes, nur sich selbst reflektierendes Denken. Damit ist ihm eine gewisses Maß an Kritizismus eigen.

<sup>346</sup> Der Gesetzesbegründung der Bundesregierung zufolge (BT-Drs. 13/6701, S. 22) sind die Pflichten des § 4 BBodSchG „spezielle Ausprägungen der materiellen Polizeipflicht, die den Polizeigesetzen der Länder zugrunde liegt.“ Während die Absätze 1 und 2 des § 4 BBodSchG präventiver Natur sein sollen, soll die Sanierungspflicht des Absatzes 3 eine repressive Gefahrenabwehrmaßnahme darstellen. Kritisch zur Anwendbarkeit des Polizeirechts im Umweltrecht *Wolf*, Zur Antiquiertheit des Rechts, S. 378 ff. (379).

<sup>347</sup> Inwieweit der Sanierungstätigkeit unter Umständen Vorsorgecharakter zukommt und sie damit dem dritten Handlungsziel des § 1 BBodSchG dient, wird im Rahmen dieses Legitimationsgrundes erörtert werden.

Bevor in die Prüfung dieser Legitimationsgründe en détail eingetreten wird, sei vorausgeschickt, dass ein pauschal gehaltenes Verweisen auf die polizeirechtlich gewachsenen Verantwortlichkeiten, insbesondere die Zustandsverantwortlichkeit des (Grundstücks-)Eigentümers, keine ausreichende Legitimationsbasis liefert. Denn der darin liegende Rückgriff auf Rechtstraditionen nähert sich dem kontextualistischen Ansatz, der keine Normbeständigkeit gewährt. Stattdessen sind die dem Referenzgebiet – hier das Polizeirecht – zugrunde liegenden normativen Wertungen auf ihre Übertragbarkeit auf das in Rede stehende Sachgebiet – hier das Bodenschutzrecht – zu untersuchen.

Die Herausarbeitung der typischen Besonderheiten eines Konfliktfalles, der jeweils zur gesetzgeberischen Bewältigung ansteht, ist eine unabdingbare Voraussetzung der Prüfung von Grundrechtseinschränkungen auf ihre soziale Gerechtigkeit und damit ihre Verfassungskonformität hin. Das Gebot, Konflikte möglichst genau zu analysieren, ist das Grundgebot aller verfassungsrechtlichen Kontrolle.<sup>348</sup> Erst anhand einer detaillierten Konfliktdiagnose kann eine adäquate Konfliktlösung gefunden werden, die ihrerseits auf verallgemeinerbaren Gründen beruhen muss.<sup>349</sup>

## **a) Die Sanierungstätigkeit als Gefahrenabwehr**

Für die Sanierungsverantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers stellt die Gefahrenabwehr den archimedischen Angelpunkt dar. Ob und inwieweit der Gefahrenabwehrgedanke als Legitimationsgrund für die Auferlegung der Bodensanierungsmaßnahmen berechtigterweise angeführt werden kann, bedarf deshalb einer eingehenden Erörterung. Dazu ist zunächst einmal die für das Polizei- und Ordnungsrecht typische Gefahrenlage in ihren wesentlichen Grundzügen darzustellen. Vor diesem Hintergrund kann nachfolgend die bodenschutzrechtliche Ausgangslage, die die Sanierungspflichten letztlich aktiviert, auf Gemeinsamkeiten und Spezifika hin durchleuchtet werden. Das Ergebnis erlaubt dann eine Aussage über die Validität des Legitimationsgrundes „Gefahrenabwehr“ für die Auferlegung von Bodensanierungspflichten.

### **i) Polizei- und ordnungsrechtliche Gefahrenlage**

Eine konkrete Gefahr im Sinne des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts liegt dann vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahr-

---

<sup>348</sup> Zur Dynamisierung der Grundrechtsbeschränkungen im Sinne einer einzelfallbezogenen Herausarbeitung der kollidierenden Rechtsgüter *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 282 und 398 ff. (399).

<sup>349</sup> Zur Unterscheidung der Einzelfallorientierung hinsichtlich des Kontrollgegenstandes und des Kontrollmaßstabes siehe *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 401.

scheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen wird. Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind neben der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung und den Individualrechtsgütern die Einrichtungen des Staates und ihr Bestand.<sup>350</sup> Der Schadenseintritt muss zwar nicht unmittelbar bevorstehen, aber zumindest konkret vorhersehbar sein. Umgekehrt ist die Gefahrengrenze in jedem Fall dann nicht überschritten, wenn negative Effekte „mit hinreichender, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sind“.<sup>351</sup>

Der klassische polizeirechtliche Gefahrenbegriff setzt somit bekannte Kausalverläufe voraus, die als Basis einer Wahrscheinlichkeitsprognose zur Verfügung stehen. Symptomatisch dafür sei auf die polizeirechtlichen Standardmaßnahmen verwiesen, bei denen der Gesetzgeber bestimmte häufig wiederkehrende Eingriffssituationen sogar typisiert hat. Das zur Prognostizierung des zukünftigen Geschehensablaufes notwendige Wissen umfasst neben den stets notwendigen ausreichenden tatsächlichen Anhaltspunkten im Einzelfall Erfahrungen des täglichen Lebens, eigenes behördliches Erfahrungswissen und (neue) wissenschaftliche sowie technische Erkenntnisse.

Zwischen dem gefährdeten Rechtsgut und der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes besteht eine reziproke Relation dergestalt, dass an die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je höherwertig das bedrohte Rechtsgut ist. Mathematisch wird die Gefahr als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Rechtsgutsverletzung (Schaden) beschrieben.<sup>352</sup>

Ist bereits eine Störung eingetreten, gilt es ihre Fortdauer zu unterbinden und dadurch (sich in absehbarer Zeit realisierende) Schäden zu verhindern.<sup>353</sup> Auch in diesem Fall ist eine Gefahrenlage gegeben, die zu einem polizeirechtlichen Einschreiten berechtigt.<sup>354</sup> In der Regel erschöpfen sich derartige Störungen in dem Vorliegen eines rechtswidrigen Zustandes, während ein Schaden aus ihnen nur in seltenen Fällen erwächst. Sollte ein solcher nach der Störungsbeseitigung dennoch verbleiben, bedarf dessen Restitution einer eigenständigen rechtlichen Beurteilung

---

<sup>350</sup> BVerwG, NJW 1970, S. 1890 ff. (1892); *Dreus/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 232 und *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 215 ff. Rdnr. 46 ff.

<sup>351</sup> Dazu BVerwGE 55, S. 254.

<sup>352</sup> Siehe dazu *Rençgling*, in: Hendlér/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 49 ff. (54).

<sup>353</sup> Zur Gefahrenabwehr als Abwehr zukünftiger Schäden *Hansen-Dix*, Die Gefahr im Polizeirecht, S. 21.

<sup>354</sup> Hierzu *Dreus/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 220.

und darf nicht ebenfalls mit der Gefahrenabwehr vermengt werden. Denn das Gefahrenabwehrrecht hat begriffsnotwendig zur Voraussetzung, dass ein Schaden, den es ja gerade abzuwehren gilt, noch nicht eingetreten ist. Der Störungsbegriff, der lediglich einen polizeirechtswidrigen Zustand bezeichnet, ist keinesfalls ineins zu setzen mit dem Schadensbegriff.

Sobald mit der Störungsbeseitigung ausnahmsweise zugleich die Behebung eines bereits eingetretenen Schadens verbunden ist, muss die betreffende Handlung sehr sorgfältig daraufhin untersucht werden, ob es sich primär um eine solche der Gefahrenabwehr oder der Schadensbeseitigung handelt. Nur dann ist gewährleistet, dass staatliche Handlungsanweisungen ausreichend legitimiert sind und eine gerechte Lastenverteilung gewahrt wird.

Zu der Frage, ob der Schutz der Umwelt überhaupt in den Anwendungsbereich des Polizei- und Ordnungsrechts fällt, hat sich das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1973 explizit geäußert.<sup>355</sup> In dieser Entscheidung betont das Gericht, dass solche Kollektivgüter den Schutz der polizeilichen Gefahrenabwehr genießen, deren Schutz mit Rücksicht auf die Allgemeinheit geboten ist. Hierzu gehöre z. B. die öffentliche Wasserversorgung.<sup>356</sup> Für die Auslegung des polizeilichen Gefahrenbegriffes sei allerdings ein Rückgriff auf die jeweiligen Spezialregelungen geboten und deren Wertungen zu beachten.<sup>357</sup> Eine subsidiäre Gefahrenabwehr, die diesen spezifischen Wertungen zuwiderläuft, verbietet sich demnach. Es obliegt damit in erster Linie dem Umweltgesetzgeber, Gefahren von Umweltmedien effektiv abzuwehren.

## ii) Spezifika der Bodensanierungstätigkeit

Ob die bodenschutzrechtliche Ausgangslage für Sanierungsmaßnahmen der polizeirechtlichen Gefahrenlage äquivalent ist mit der Konsequenz,<sup>358</sup> dass dortige Wertungs- und Zurechnungsmomente ohne Modifikationen auf das Bodenschutzrecht transponiert werden können, ist im Folgenden zu untersuchen.

Die Ursache für eine zwischen Polizei- und Umweltrecht nicht differenzierende Betrachtungsweise liegt in den ordnungsrechtlichen Anfängen der juristischen Bewältigung der Umweltproblematik generell und der Altlastenproblematik

---

<sup>355</sup> BVerwG, ZfW 1974, S. 296 ff.

<sup>356</sup> BVerwG, ZfW 1974, S. 296 ff. (300).

<sup>357</sup> BVerwG, ZfW 1974, S. 296 ff. (300 f.).

<sup>358</sup> Von einer Äquivalenz gehen z. B. *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 47 aus.



speziell.<sup>359</sup> Wie eingangs erwähnt, sahen sich die Behörden der Bundesländer beim Entdecken der ersten Altlastensanierungsfälle mangels spezifischer Rechtsvorschriften gezwungen, auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht als Ermächtigunggrundlage für behördliche Verfügungen Rückgriff zu nehmen. Diese Praxis brachte es mit sich, dass die grundlegenden Prinzipien des Ordnungsrechts unbeachtet der Besonderheiten der zu regelnden Sachmaterie und ohne die unter Umständen erforderlichen Modifikationen auf Altlastenfälle transponiert worden sind. Diese im Grunde genommen aus der Not geborenen ordnungsrechtlichen Anfänge des Bodenschutzes sind für seine weitere Entwicklung prägend geblieben. Das Bundes-Bodenschutzgesetz scheint (vordergründig betrachtet) diesen Ansatz perpetuieren zu wollen, indem es sich als klassisches Gefahrenabwehrrecht versteht. Besonderheiten seines Regelungsgegenstandes, die eine Legitimation des staatlichen Zugriffes sub specie der Gefahrenabwehr in Frage stellen könnten, bleiben dann indes unberücksichtigt. Dabei sind, wie bereits mehrfach erwähnt, gerade die sachspezifischen Eigenheiten einer Rechtsmaterie für eine gerechte Lastenverteilung entscheidend.

### **(1) Anknüpfungspunkt der Sanierungstätigkeit**

Ausgangspunkt der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht sind gemäß § 4 III i. V. m. § 2 III, V BBodSchG Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, von denen Gefährdungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen.<sup>360</sup> Durch diese gesetzliche Definition schädlicher Bodenveränderungen wird dem Rechtsanwender wie jedem anderen Leser suggeriert, dass dem Verlust von Bodenfunktionen selbst ein Gefahrenpotential innewohnt, dessen Realisierung es zu verhindern gilt. Dem ist insoweit zuzugeben, als Bodenfunktionsverluste weitere negative Implikationen haben können, was jedoch typischerweise mit Funktionsverlusten, insbesondere mit solchen der Umweltmedien, einhergeht.

Der Funktionsverlust als solcher setzt – ohne Hinzutreten weiterer schädigender Faktoren – keinen Kausalverlauf in Gang, der unmittelbar in einen Schaden münden könnte. Eine polizeirechtlich relevante Gefahr wird durch ihn allein nicht begründet. Infolge dessen ist der Verlust von Bodenfunktionen nicht die Referenzgröße der bodenschutzrechtlichen Gefährdungsprognose, auf deren Grundlage die Sanierungsanordnungen ergehen. Rechtlich zutreffender erscheint es demnach zu sein, die beeinträchtigten Bodenfunktionen als Schaden, der seinerseits von polizei-

---

<sup>359</sup> Zur Entstehung des Bodenschutzrechts siehe statt vieler *Rengeling*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 45 ff. (46).

<sup>360</sup> Wie oben unter A. I. 2. lit. b) dargelegt, sollen vom Altlastenbegriff darüber hinaus nicht von Bodenveränderungen herrührende Gefahren umfasst sein.

rechtlich relevanten Gefährdungshandlungen<sup>361</sup> verursacht worden ist, zu erfassen denn als Gefahrenquelle.

Dass nicht der Verlust von Bodenfunktionen die eigentliche Gefahrenquelle im polizeirechtlichen Sinne darstellt, wird durch eine nähere Betrachtung der vorerwähnten bodenschutzrechtlichen Gefährdungsprognose bestätigt:

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefährdungssituation sind der Bundesbodenschutzverordnung zu entnehmen. In ihrem Anhang 2 sind Messwerte<sup>362</sup> für bestimmte Schadstoffe und Schadstoffgruppen festgelegt, deren Überschreiten eine Gefährdungssituation indizieren. Ginge die Gefahr tatsächlich, wie nach der Definition schädlicher Bodenveränderungen zu vermuten, unmittelbar und ausschließlich von dem Verlust der Bodenfunktionen aus, müsste ein Gradmesser für diese gefunden und der Gefährdungsprognose zugrunde gelegt werden. Dazu könnte beispielsweise auf geeignete Indikatoren zurückgegriffen werden, die allerdings alle in § 2 II BBodSchG genannten Bodenfunktionen abdecken müssten.<sup>363</sup> Als Gefahrenquelle werden demnach vom Gesetz- und Ordnungsgeber die im Boden befindlichen Schadstoffe angesehen. Das polizeirechtlich relevante Überschreiten der Gefahrenschwelle liegt dann in denjenigen Aktivitäten, die Bodenbeeinträchtigungen einer bestimmten Qualität ausgelöst haben oder auszulösen geeignet sind.

Das Geeignetheitsmerkmal der Legaldefinition fungiert lediglich als Filter, um nur eine Sanierung von Bodenbeeinträchtigungen gewisser Intensität zu erreichen. Eine Feststellung dahingehend, dass von dem Verlust von Bodenfunktionen für sich genommen bereits eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne ausginge, ist demgegenüber nahezu ausgeschlossen. Denn der Verlust insbesondere ökologischer Bodenfunktionen könnte erst dann eine solche Gefahr begründen, wenn er flächendeckend auftritt und/oder nicht anderweitig (innerhalb der Ökosysteme) ausgeglichen werden könnte. Eine solche flächenbezogene Betrachtungsweise ist dem Bundes-Bodenschutzgesetz mit seinem Kausalitätserfordernis und dem Ausschluss sogenannter Distanz- und Summationsschäden jedoch fremd. Daher gilt es, jeden Bodenfunktionsverlust gesondert zu betrachten und auf seine negativen Implikationen für Mensch und Umwelt hin zu untersuchen. Hinsichtlich ökologischer

---

<sup>361</sup> Solche Handlungen sind bspw. das Einbringen von Schadstoffen auf oder in den Boden, ihre Ablagerung auf dem Boden oder die Emission von Schadstoffen aus Punktquellen oder diffusen Quellen.

<sup>362</sup> Auf die Differenzierung zwischen Maßnahme-, Prüf- und Vorsorgewerten i. S. d. § 8 BBodSchG wird im weiteren Verlauf der Studie eingegangen werden.

<sup>363</sup> Solche Indikatorsysteme werden z. B. für die Bestimmung der Gewässerqualität verwendet.

Bodenfunktionen verbleiben dabei in Anbetracht der noch weitgehend unbekannteren Wirkungszusammenhänge und synergetischen Effekte innerhalb und zwischen den Umweltkompartimenten nicht zu vernachlässigende Unsicherheiten.<sup>364</sup> Eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne wird bei der vorgegebenen Einzelbetrachtung kaum jemals angenommen werden können.

Diese Sichtweise wird dadurch bestätigt, dass bislang der Verlust von Funktionen eines Umweltmediums niemals zur Begründung einer eigenständigen Gefahrenlage angedacht worden ist, sondern stets als Schaden aufgefasst wurde (z. B. Waldschäden, Verlust der Biodiversität). Statt seiner sind als eigentliche Gefährdungsquelle stets auf Menschen, Pflanzen, Tiere und Umwelt einwirkende Stoffe oder Imponderabilien erkannt worden. Im Bundesimmissionsschutzgesetz z. B. werden von Anlagen ausgehende schädliche Immissionen als Gefahrenpotential betrachtet, nicht aber die von ihnen hervorgerufenen Wirkungen auf die Schutzgüter. Das für die Gefahrenabwehr und -vorsorge relevante Schädigungspotential liegt in den Immissionen, denen die Schutzgüter ausgesetzt sind und nicht in den Schädigungen der Schutzgüter.

Die dem Bundes-Bodenschutzgesetz eigene Konfusion von Schaden und Ursache bzw. der abzuwehrenden Gefahrenquelle lässt sich anhand der Verzahnung des Bundes-Bodenschutzgesetzes mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz veranschaulichen: Die Gleichstellung von durch Immissionen verursachten schädlichen Bodenveränderungen (= Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen) mit schädlichen Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 I BImSchG, also den Immissionen selbst, in § 3 III BBodSchG stellt einen logischen Fehlschluss dar. Denn dadurch wird plötzlich der Bodenschaden mit seiner Ursache (den Immissionen) gleichgesetzt. Die Koordination und Verzahnung der Gesetze hätte nach diesseitiger Auffassung dadurch erfolgen müssen, dass die im Boden befindlichen Schadstoffe als schädliche Umwelteinwirkung definiert werden, da von ihnen das für das Gefahrenabwehrrecht relevante Schadenspotential ausgeht. Die Messwerte der Bundesbodenschutzverordnung könnten dann zur Bestimmung der Überschreitung der Erheblichkeitsgrenze herangezogen werden.

Vorstehende Ausführungen lassen die Schwierigkeiten oder das bewusste Unterlassen des Gesetzgebers erkennen, die Bodensanierungstätigkeit eindeutig als Gefahrenabwehr oder Reparation eines ökologischen Schadens zu qualifizieren. In der die Gefährdungssituation konkretisierenden Bundesbodenschutzverordnung werden die Schadstoffe als eigentliche Gefahrenquelle in Bezug genommen, während die gesetzliche Definition der schädlichen Bodenveränderungen – insoweit zu Unrecht – auf den Funktionsverlust als Gefahrenquelle schließen lässt. Diese im

---

<sup>364</sup> Siehe dazu *Kober*, NVwZ 1998, S. 786 ff. (791).

wahrsten Sinne des Wortes merkwürdige Vermischung von Schaden und Gefahrenlage ist dem klassischen Polizei- und Ordnungsrecht fremd und stellt eine erste Besonderheit dar, die Zweifel an einer vorbehaltlosen Übertragbarkeit der polizeirechtlichen Dogmatik und Wertungen auf das Bodenschutzrecht aufkommen lässt.

## (2) Die Erkundung der Gefährdungssituation

Die Untersuchung von Grundstücksflächen auf ihren Sanierungsbedarf hin folgt einem schematischen Ablauf, der in bestimmte Arbeitsphasen untergliedert ist. Beim Abschluss einer jeden Phase ist zu prüfen, ob in die folgende Phase eingetreten werden muss. Ziel eines solchen systematischen und gestuften Vorgehens soll es sein, akute Gefahrenlagen für Mensch und Umwelt, die einen aktuellen Sanierungsbedarf auslösen, von denjenigen Fällen zu unterscheiden, in denen ein Langzeit-Monitoring ausreicht und damit eine Rückstellung der Sanierung möglich ist. Ohne ein solches gestuftes, zunächst auf Fälle mit vordringlichem Handlungsbedarf beschränktes Sanierungskonzept wäre der Vollzug bodenschutzrechtlicher Vorschriften mangels ausreichender behördlicher Kapazitäten nicht zu bewerkstelligen. Nur durch das Erstellen einer strengen Prioritätenliste kann die große Zahl der Altlastenfälle überhaupt bewältigt werden. Diese bodenschutzrechtliche Vollzugspraxis darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass von Gesetzes wegen sämtliche Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen einer bestimmten Qualität zu sanieren sind. Daher werden nach Beseitigung akuter Gefahrenlagen die bislang zurückgestellten sanierungsbedürftigen Flächen wieder in den Blick genommen werden (müssen).

Schon an diesen ersten Ausführungen zum Untersuchungsablauf der Altlastensanierung im Einzelnen wird deutlich, dass die Gefahrenlage nicht mit der aus dem klassischen Gefahrenabwehrrecht bekannten vergleichbar ist. Eine Aufteilung der Sachverhalte, die für sich betrachtet alle einen polizeirechtswidrigen Zustand darstellen, in solche mit vordringlichem Handlungsbedarf und solche, die zunächst unter Beobachtung zurückgestellt werden können, entspricht nicht dem klassischen Verständnis einer Gefahrenlage. Ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bei ungehindertem Geschehensablauf mit dem Eintritt eines Schadens zu rechnen, ist ein Absehen von Schadensabwendungsmaßnahmen nicht ermessensfehlerfrei möglich. Andernfalls läge keine dem vorgenannten Begriffsverständnis entsprechende Gefahrenlage vor.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass zwischen der bodenschutzrechtlichen Gefährdungssituation und der polizeirechtlichen Gefahrenlage zu differenzieren ist. Darauf scheint bislang zu wenig Augenmerk gelegt worden zu sein, was angesichts dessen, dass der Gefahrenabwehrgedanke zu Legitimationszwecken angeführt wird, Verwunderung und Kritik hervorrufen muss.

Die folgende Untersuchung der einzelnen Arbeitsphasen der Altlastenermittlung, die bislang den Schwerpunkt der Bodensanierungspraxis bildet, vermag weiterführende Erkenntnisse dazu hervorzubringen.

### **(3) Erfassung der Flächen**

Zur Klärung des Sanierungsbedarfs werden Altlasten systematisch erfasst und kartiert, eine gemäß § 11 BBodSchG den Ländern obliegende Aufgabe. Im Rahmen dieser systematischen Erfassung findet zunächst eine flächendeckende historische Erhebung zur Feststellung und Lokalisierung altlastverdächtiger Flächen<sup>365</sup> statt, über die dann einzelfallbezogen alle verfügbaren Informationen eingeholt werden.<sup>366</sup> Die aufgrund der historischen Erhebung (HistE) gewonnene Datenlage wird als Beweinsniveau 1 bezeichnet.<sup>367</sup>

Wann erste Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast vorhanden sein sollen, ist § 3 I BBodSchV zu entnehmen. Ergänzend dazu führt § 3 II BBodSchV weitere Anhaltspunkte für schädliche Bodenveränderungen an.

Am Ende der Erfassungsphase werden die erhobenen Daten und Informationen von einer informellen Bewertungskommission ohne zusätzliche Untersuchungen ausgewertet und in einer Standortcharakterisierung zusammengefasst. Eine erste Einschätzung über mögliche Schadstoffausbreitungen ins Grundwasser am Standort wird abgegeben. Auf der Grundlage dieser Abschätzung werden folgende Fallgruppen gebildet, die über das weitere Vorgehen entscheiden:

A-Fall (Ausscheiden aus der weiteren Bearbeitung und Archivierung, weil unverdächtig)

B-Fall (Belassen zur Wiedervorlage)

E-Fall (Weitererkunden)

Eine erste Selektierung und entscheidende Weichenstellung für die weitere Bodensanierung erfolgt somit anhand historischer Fakten, die zu bestimmten Schluss-

---

<sup>365</sup> Altlastverdächtige Flächen werden in § 2 VI BBodSchG definiert als „Altablagerungen und Altstandorte, bei denen der Verdacht schädlicher Bodenveränderungen oder sonstiger Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit besteht.“

<sup>366</sup> Zur Informationsgewinnung werden unter anderem Zeitzeugen befragt oder einschlägige Unterlagen und Karten gesichtet.

<sup>367</sup> Die Länder führen über diese Erhebungen einen sog. Altlastenatlas, in dem die Einzelflächen vergrößert dargestellt werden. Dort sind die einzelnen Verdachtsflächen unter Angabe von Beweinsniveau und Handlungsbedarf aufgeführt. Ergänzt wird dieser Atlas durch ein Altlastenkataster, in dem sich sog. Stammbblätter für im Altlastenatlas nummerierte Einzelflächen befinden.

folgerungen Anlass geben. Entscheidend für die Aufnahme und Untersuchung eines Grundstückes als Altlastenfläche sind historisches Datenmaterial und darauf angewendete Erfahrungswerte und Erfahrungswissen. Dadurch wird ein Ausscheiden eines Grundstückes aus dem weiteren Untersuchungsverfahren denkbar, ohne dass sein tatsächlicher aktueller Bodenzustand und dessen Sanierungsbedürftigkeit konkret ermittelt worden sind. Ein solches Vorgehen ist zwar unter dem Gesichtspunkt des praktischen Gesetzesvollzuges nachvollziehbar, widerspricht jedoch in gewisser Weise dem polizeirechtlichen Grundsatz, dass die konkreten Sachgegebenheiten von Amts wegen zu ermitteln sind. Denn im klassischen Gefahrenabwehrrecht werden Schadenseintrittsprognosen stets anhand tatsächlich ermittelter Anhaltspunkte im Einzelfall erstellt.

Zugleich kann sich daraus eine Ungleichbehandlung ergeben, wenn nämlich Grundstücke trotz tatsächlich vorhandener sanierungsrelevanter Schadstoffe aus der weiteren Untersuchung ausgenommen werden. Ursächlich für ein fälschlicherweise erfolgendes Ausscheiden eines Grundstückes können unbewusst fehlerhaftes oder lückenhaftes Datenmaterial oder sonstige unzutreffende Informationsquellen sein.

Eine weitere Ungleichbehandlung ergibt sich daraus, dass mit einem solchen Beginn des Untersuchungsablaufes lediglich altlastenverdächtige Flächen eruiert werden, nicht jedoch sonstige Verdachtsflächen. Hinsichtlich letzterer wird derzeit (noch) von einer Sanierung abgesehen. Diese fokussierende Flächenerfassung bedingt eine Ungleichbehandlung zwischen Altlastenfällen und Flächen mit sonstigen schädlichen Bodenveränderungen, die aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar ist. Ziel einer effektiven Gefahrenabwehr muss es sein, unterschiedslos alle Gefährdungssituationen möglichst umgehend und endgültig zu beseitigen.

#### **(4) Orientierungsphase**

Aufgrund der gefundenen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast wird nun gemäß § 3 III BBodSchV in die orientierende Untersuchung i. S. d. § 2 Nr. 3 BBodSchV eingetreten, in der das Gefährdungspotential anhand bestimmter Kriterien und eines Punktesystems abgeschätzt wird. Unter Umständen kann bei hinreichendem Verdacht dieser Bearbeitungspunkt übersprungen und sogleich eine Detailuntersuchung angeordnet werden.

Die Durchführung der orientierenden Untersuchung und die dabei einzuhaltenden Anforderungen ergeben sich aus Anhang 1 Nr. 1 (insb. Nr. 1.1) und Anhang 2 zur Bundesbodenschutzverordnung.

Zu Beginn der Orientierungsphase wird auf der Grundlage der Standortcharakterisierung ein standortspezifisches Untersuchungskonzept zusammengestellt und der

Untersuchungsbedarf ermittelt und begründet. Orientierungsuntersuchungen<sup>368</sup> sollen Klarheit darüber bringen, ob ein hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast besteht oder der Verdacht ausgeräumt werden kann. Als Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung i. S. d. § 9 I S. 1 BBodSchG sind sie von der Behörde zu ergreifen. Hierbei werden nun erstmals Maßnahmen vor Ort durchgeführt, die Erkenntnisse über das tatsächliche Vorkommen, das Freiwerden, die Ausbreitung sowie die Einwirkung von Schadstoffen hervorbringen sollen. Zur Erreichung dieses Zieles ist unbedingt darauf zu achten, dass das Untersuchungsprogramm richtig festgelegt wird und das gewählte Untersuchungsverfahren die erforderliche Empfindlichkeit aufweist. Andernfalls lassen sich nämlich keine aussagekräftigen Analyseergebnisse generieren.

Um das Gefährdungspotential einschätzen zu können, sind bereits in dieser frühen Phase Probebohrungen erforderlich. Oftmals lässt die Feststellung der Kontamination des in der Abstromfahne der Altlast entnommenen Grundwassers wertvolle Rückschlüsse auf die einzelnen Gefahrstoffe der Altlastenfläche zu. Daneben können das Sickerwasser, die Bodenluft und die Feststoffe des Bodens beprobt werden. Zur Abgrenzung des potentiellen Schadensbereiches ist eine genaue Untersuchung der gesamten Umgebung unerlässlich.<sup>369</sup>

Die Ergebnisse der orientierenden Untersuchung sind nach § 4 I BBodSchV unter Beachtung der Gegebenheiten des Einzelfalles dahingehend zu bewerten, ob der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast ausgeschlossen werden kann oder nicht. Dazu ist es erforderlich, eine unter Umständen äußerst schwierige Prognose über die zukünftige Entwicklung und das zukünftige Gefährdungspotential anzustellen. Die Bewertung erfolgt insbesondere anhand der Prüfwerte des Anhanges 2 zur Bundesbodenschutzverordnung, die eine wesentliche Erleichterung und Vereinfachung der Beurteilung ermöglichen soll. Es wird deshalb näherungsweise abgeschätzt, ob gegenwärtig oder zukünftig eine Prüfwertüberschreitung vorliegt.<sup>370</sup> Diese Abschätzung erfolgt verbal-argumentativ und beruht auf qualitativen oder halbquantitativen Betrachtungen zur Wahrscheinlichkeit eines Überschreitens von Prüfwerten am Ort der Beurteilung. Sind in der Bundesboden-

---

<sup>368</sup> § 2 Nr. 3 BBodSchV definiert die orientierende Untersuchung wie folgt: „Örtliche Untersuchungen, insbesondere Messungen, auf der Grundlage der Ergebnisse der Erfassung zum Zweck der Feststellung, ob der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeräumt ist oder ein hinreichender Verdacht im Sinne des § 9 Abs. 2 S. 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes besteht.“

<sup>369</sup> Untersucht werden z. B. der Grundwasserflurabstand, die Fließrichtung, der Leiter des Grundwassers, der Grad der Grundwasserverunreinigung, die Bodenformationen und die Hauptwindrichtung.

<sup>370</sup> Siehe dazu Anhang 1 Nr. 3.3 BBodSchV.

schutzverordnung keine Prüfwerte festgesetzt, müssen § 4 V BBodSchV zufolge Werte analog abgeleitet und hilfswise genutzt werden. Sie liefern als „sonstige Feststellungen“ i. S. d. § 3 IV S. 2 BBodSchV konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast, sodass in die Detailphase eingetreten werden kann.

Die Prüfwerte sind auf der Grundlage des § 8 I S. 2 Nr. 1 BBodSchG erlassen worden und definieren die Belastungsschwelle, deren Überschreiten das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung bzw. Altlast signalisiert und die die Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Prüfung indiziert.<sup>371</sup> Einen Beurteilungsautomatismus löst das Überschreiten der Prüfwerte nicht aus. Vielmehr ist jeder Einzelfall auf seine Besonderheiten hin zu prüfen.

Ergibt sich aus den Ergebnissen der orientierenden Untersuchung, dass keine Anzeichen für eine Grundwasserveränderung vorliegen, wird in der Regel auf weitere Untersuchungen des Grundwassers verzichtet. Dabei muss zuweilen in Kauf genommen werden, dass besondere Schadstoffe oder Schadstoffgruppen durch die angewandten Untersuchungsmethoden nicht erfasst worden sind,<sup>372</sup> weshalb über ihr Vorliegen oder Nichtvorliegen keine Aussagen getroffen werden können.

Bei Unterschreiten der Prüfwerte ist der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung insoweit ausgeräumt, während sich bei einem Überschreiten der Prüfwerte detaillierte Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung im Einzelfall anschließen, § 4 III S. 2 BBodSchV.

Erlauben die Ergebnisse der Untersuchungsmaßnahmen keine abschließende Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit, sind weitere Untersuchungen zu veranlassen. Insbesondere ist eine regelmäßige Überwachung vorzusehen. In der Praxis treten nicht selten Fälle auf, in denen eine orientierende Altlastenuntersuchung keine Aussagen zur künftigen Entwicklung der Schadstoffkonzentration und zur Gefährdungssituation erlaubt. Selbst bei Unterschreitung der bodenschutzrechtlichen Geringfügigkeitsschwellen wollen manche Behördenvertreter wie Gutachter den Verdacht des Vorliegens einer schädlichen Bodenveränderung nicht ausgeräumt wissen. Aufgrund der stets verbleibenden Restunsicherheiten werden dem Sanierungspflichtigen auch dann detaillierte Untersuchungen aufgegeben.<sup>373</sup> Will sich der Sanierungspflichtige dagegen zur Wehr setzen und greift er die Ergebnisse der orientierenden Untersuchung im Hinblick auf die Gefährdungsabschätzung an,

---

<sup>371</sup> *Dombert*, altlasten spektrum 1998, S. 86 ff. (88).

<sup>372</sup> Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), Informationsschrift, S. 65.

<sup>373</sup> Siehe dazu das Urteil des VGH München v. 05.04.2006 – 23 BV 05.1433.



werden an die Fundierung seiner Ausführungen seitens der Gerichte hohe Anforderungen gestellt. Diese führen letztlich dazu, dass er bereits auf der eigentlich der behördlichen Amtsermittlung unterfallenden Stufe der orientierenden Untersuchung zur Einholung von (Gegen-)Gutachten auf eigene Kosten gezwungen wird.<sup>374</sup>

Wie gesehen ist es Gegenstand der orientierenden Untersuchung, den anfänglichen Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast auszuräumen oder zu bestätigen. Demnach müsste man danach streben, Art und Ausmaß der Bodenfunktionsverluste zu ermitteln. Es liegt auf der Hand, dass die soeben dargestellte Eruierung des Schadstoffinventars und seines gegenwärtigen und zukünftigen Ausbreitungsverhaltens dazu nicht taugen dürfte. Die Auswahl dieser Referenzgröße einschließlich der ihr beigelegten Indizwirkung ist nur dann folgerichtig, wenn das Schadstoffinventar als potentielle Gefahrenquelle angenommen wird. Die Bodenveränderungen in Gestalt von Bodenfunktionsverlusten stellen hingegen bereits einen Schaden dar.

Die erkenntnis- und untersuchungsbedingten Unsicherheiten, die sich zu Lasten des Sanierungspflichtigen auswirken, stehen in deutlicher Diskrepanz zu dem Bekanntheitsgrad und der Gewissheit über Kausalitätsverläufe des klassischen Gefahrenabwehrrechts.

## **(5) Detailphase**

Voraussetzung des Eintritts in diese Untersuchungsphase (sog. nähere Erkundung)<sup>375</sup> ist das Vorliegen eines hinreichenden Verdachts einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast aufgrund konkreter Anhaltspunkte, § 3 IV S. 2 BBodSchV. In dieser Untersuchungsphase werden detaillierte Untersuchungen mit dem Ziel durchgeführt, die Schadstoffbelastung nach Art und Ausdehnung zu bestimmen und so die Gefährdungssituation bewerten zu können. Im Unterschied zu den vorbeschriebenen Phasen kommt es hier darauf an, das bisher gewonnene Bild über die Freisetzung, Ausbreitung und Einwirkung der Schadstoffe zu ergänzen, dadurch genauer zu erfassen und abschließend zu beurteilen. Hierzu kann die Einschaltung von Sachverständigen oder Untersuchungsstellen i. S. d. § 18 BBodSchG ebenso erforderlich sein wie die Anordnung wiederkehrender

---

<sup>374</sup> So geschehen in dem Fall, den der VGH München mit Urteil v. 05.04.2006 – 23 BV 05.1433 – entschieden hat.

<sup>375</sup> § 2 Nr. 4 BBodSchV definiert die Detailuntersuchung als „vertiefte weitere Untersuchung zur abschließenden Gefährdungsabschätzung, die insbesondere der Feststellung von Menge und räumlicher Verteilung von Schadstoffen, ihrer mobilen oder mobilisierbaren Anteile, ihrer Ausbreitungsmöglichkeiten in Boden, Gewässer und Luft sowie der Möglichkeit ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen dient.“

Untersuchungen zur Schadstoffausbreitung und deren Determinanten gemäß § 3 VII BBodSchV. Einzelheiten zur Durchführung und zu den Anforderungen ergeben sich aus Anhang 1 Nr. 1 (insb. Nr. 1.1) und Nr. 2 sowie Anhang 2 zur Bundesbodenschutzverordnung.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass vor allem für nichtflüchtige organische Stoffe ausreichend empfindliche Analysemethoden erst teilweise existieren und diese Stoffe darüber hinaus einem analytischen Nachweis nicht zugänglich sind. Gerade im Rahmen der für die nachfolgende Sanierungsanordnung bedeutsamen Detailuntersuchungen stellen solche fehlenden Kenntnisse und Analysemethoden einen großen Unsicherheitsfaktor dar.

Einen weiteren schwer einschätzbaren Parameter bilden natürliche Schadstoffminderungsprozesse (sog. natural attenuation<sup>376</sup>), die als beurteilungserhebliche Standortgegebenheiten i. S. v. Nr. 1 des Anhanges 1 zur Bundesbodenschutzverordnung<sup>377</sup> bereits bei der Entscheidung über die Sanierungsbedürftigkeit zu berücksichtigen sein sollen. Aufgrund der Komplexität der Prozessabläufe im Boden und der Beeinflussbarkeit maßgeblicher Abbaufaktoren sind verlässliche Prognosen über die natürliche Schadstoffabbaubarkeit kaum zu erstellen.<sup>378</sup>

Ist die Schadstoffbelastung nach Art und Ausmaß erkundet, wird sie bewertet und gemäß § 4 IV BBodSchV unter Beachtung der Gegebenheiten des Einzelfalles eine Entscheidung über den weiteren Handlungsbedarf getroffen. Die Grobziele der Sanierung werden festgelegt und im Anschluss an diese wird über die zu treffenden Sanierungsanordnungen entschieden. Eine solche Zielfestlegung ist dem klassischen Gefahrenabwehrrecht mit seiner eindeutigen Zielsetzung fremd.

Eine Erleichterung der Beurteilung der Gefährdungslage wird in dieser Erkundungsphase durch die Maßnahmewerte des Anhanges 2 zur Bundesbodenschutzverordnung gewährt. Sie kennzeichnen gemäß § 8 I Nr. 2 BBodSchG i. V. m. § 4 IV BBodSchV die Gefahrenschwelle, bei deren Überschreiten im Regelfall eine

---

<sup>376</sup> Natürliche Schadstoffminderungsprozesse werden je nach Anknüpfung menschlicher Unterstützungshandlungen an selbige in „Monitored Natural Attenuation“ (MNA) und „Enhanced Natural Attenuation“ (ENA) unterschieden. Bei diesen werden unterstützende Maßnahmen eingeleitet, die mit physikalischen, chemischen und biologischen In-Situ-Verfahren nahezu identisch sind, während bei jenen lediglich eine Überwachung der bodeneigenen Abbauprozesse erfolgt. Ausführlich dazu und zur rechtlichen Einordnung *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 97-105.

<sup>377</sup> Siehe dazu *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 97 m. w. N.

<sup>378</sup> So *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 102.

schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegen soll. Eine abweichende Bewertung ist nur dann statthaft, wenn die der Festlegung des Maßnahmewertes zugrunde liegenden Annahmen, z. B. das Schadstoffausbreitungsverhalten, im konkreten Fall nicht zutreffen.<sup>379</sup> Diesen Gegenbeweis hat der Pflichtige zu erbringen. Den Maßnahmewerten kommt somit zumindest eine Rechtsverbindlichkeit zu. Bereits diese stößt jedoch auf Bedenken, da Zahlenwerte in Anbetracht dessen, dass sich nicht alle beurteilungsrelevanten Aspekte zahlenmäßig abbilden lassen, insoweit immer nur unvollständig bleiben können.

Maßnahmewerte finden sich in der Bundesbodenschutzverordnung allerdings nur in geringem Umfang. Viele praxisrelevante Schadstoffe oder Schadstoffgruppen sind (noch) nicht erfasst. Soweit die Verordnung keine Maßnahmewerte enthält, wird diese Regelungslücke zum Teil durch Verweis auf die reichlicher vorhandenen Prüfwerte geschlossen, die jedoch ihrerseits selbst für besonders praxisrelevante Schadstoffe bislang nicht immer zur Verfügung stehen.<sup>380</sup> Deshalb werden zur Lückenschließung neben der Bundesbodenschutzverordnung weiterhin standardisierte Länderlisten bei der Bewertung herangezogen.<sup>381</sup> Zu ihrem Erlass und ihrer Anwendung sind die Länder nach wie vor befugt, solange und soweit die Werte nicht im Widerspruch zu Festlegungen der Bundesbodenschutzverordnung stehen.<sup>382</sup> Dieser Zustand des Nebeneinanders verschiedener Werte kann nicht

---

<sup>379</sup> Siehe dazu BT-Drs. 13/6701, S. 38.

<sup>380</sup> Besonders praxisrelevant sind Mineralölkohlenwasserstoffe und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe sowie Antimon, Barium, Thallium, Phenole, Kupfer, Zink und sprengstofftypische Nitroaromen.

<sup>381</sup> Näher dazu Landmann/Rohmer/Dombert, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 8 Rdnr. 17 ff. Die *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)* hat in einer Arbeitsgruppe „Prüfwerte“ Geringfügigkeitsschwellen zur Beurteilung von Grundwasserverunreinigungen festgelegt. Erst wenn die Prognose ergibt, dass bei Erreichen der gesättigten Zone diese Schwellen überschritten werden, soll eine Sanierungsanordnung ergehen können. In Zusammenarbeit mit der *Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO)* wurden die Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes im Jahr 2006 aktualisiert (herunterzuladen unter [www.lawa.de/pub/kostenlos/gw/Grundsaeetze\\_Nachsorge\\_.pdf](http://www.lawa.de/pub/kostenlos/gw/Grundsaeetze_Nachsorge_.pdf)).

<sup>382</sup> Zur Frage der Sperrwirkung der bundesrechtlichen Rechtsverordnung mit ihrem Hinweis in § 4 BBodSchV gegenüber landesrechtlichen Regelungen siehe Landmann/Rohmer/Dombert, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 8 Rdnr. 17 ff. In der fachwissenschaftlichen Diskussion und in der Verwaltung wurden etwa 30 „Wertelisten“ unterschiedlicher Herkunft und verschiedenen Inhalts verwendet, die nur zum Teil von der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung abgelöst worden sind. Zu diesen und ihrer rechtlichen Bedeutung SRU, Sondergutachten „Altlasten II“, BT-Drs. 13/380, Tz. 97. Lange Zeit fehlten anerkannte Grenzwerte für die Belastung von Böden, sodass ein Rückgriff auf anderweitige, einem anderen Schutzziel dienende Regelwerke

befriedigen und sollte durch die Bundesbodenschutzverordnung eigentlich beseitigt werden. Eine Gefahrenlage indizierende Maßnahmewerte, die länderspezifisch variieren, befördern eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte über die Ländergrenzen hinweg.

Zudem sind die in manchen dieser Listen<sup>383</sup> enthaltenen Werte nicht toxikologisch begründet, sondern stellen lediglich statistische Bereichsobergrenzen tatsächlich vorgefundener Gehalte dar. Solchen nur die tatsächliche Situation abbildenden Werten können keine Aussagen zu dem tatsächlichen Gefährdungspotential und den tolerierbaren Schadstoffmengen entnommen werden. Der Schluss vom Sein auf das Sollen würde einen naturalistischen Fehlschluss darstellen. Das Abstellen auf tatsächlich vorhandene Schadstoffgehalte belegt die mangelnde Kenntnis über die Wirkungsweise dieser Schadstoffe und das darauf beruhende Unvermögen, bestimmte Schadstoff(ober)grenzen festzulegen. Auf solchen Werten basierende Sanierungsanordnungen tragen das Stigma des naturalistischen Fehlschlusses und besitzen keine Aussagekraft hinsichtlich des Vorliegens einer tatsächlichen Gefährdungssituation.

Des Weiteren stößt die Ausrichtung der Gefährdungsabschätzung an bestimmten Werten aus (öko-)toxikologischer Sicht auf Bedenken, da sich insbesondere für ökologische Systeme wie den Boden in der Regel keine Dosis-Wirkungs-Beziehungen herstellen lassen. Denn in solchen korrelieren die Schadwirkungen eines Stoffes oder einer Stoffgruppe nicht mit einer bestimmten Dosis. Stattdessen spiegelt das Konzept von „stress and strain“<sup>384</sup> die Wirkung von Schadstoffen auf (partiell) offene Systeme, wie es der Boden eines ist, zutreffender wider. Diesem Konzept zufolge besteht die Wirkung eines Schadstoffes auf ein derartiges System in einer Dehnung oder Veränderung (strain) des Systems. Diese Veränderung kann elastisch (reversibel) oder plastisch (irreversibel) sein. Nur im Falle eines plastischen Strains, der sich in sichtbaren oder latenten Veränderungen der Struktur des Systems oder seiner Funktionen äußern kann, liegt die vom Bundes-Bodenschutzgesetz geforderte Beeinträchtigung einer Bodenfunktion vor. Wann ein solcher Fall eingetreten

---

notwendig war. Dieser galt jedoch als unbefriedigend und problematisch, zumal diese Regelwerke erhebliche Differenzen untereinander aufzeigten. Die Bestimmung der Eingriffsschwelle blieb daher zunächst – und ist es im Grunde noch heute – ein Stiefkind der Bodensanierungspraxis. Gleiches gilt für die Festlegung eines Sanierungszieles („how clean is clean“).

<sup>383</sup> Das gilt z. B. für die „Orientierungsdaten für tolerierbare Gesamtgehalte einiger Elemente in Kulturböden“ (sog. Kloke-Liste 1985). Dazu näher *Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA)*, Informationsschrift, S. 28.

<sup>384</sup> Zu diesem Konzept grundlegend *Levitt*, Responses of plants.

ist, kann jedoch nicht anhand einer starren Dosis-Wirkungs-Relation und damit nicht an bestimmten Werten festgemacht werden.

An diesen Erwägungen wird deutlich, dass Gegenstand des Untersuchungsverfahrens nicht die Ermittlung der Bodenfunktionsverluste ist, sondern die Eruiierung des Schadstoffinventars und der von ihm unter Umständen ausgehenden Gefährdungen. Dessen ungeachtet bleiben Gegenstand der Sanierungstätigkeit schädliche Bodenveränderungen und damit die Wiederherstellung der beeinträchtigten Bodenfunktionen.

Der Hinweis auf die hohe Wertigkeit der in Sanierungsfällen bedrohten Schutzgüter (menschliche Gesundheit, öffentliche Wasserversorgung, Grundwasser und Reinheit der Nahrungsmittel), mit dem das Stellen nur geringer Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes gerechtfertigt wird, bestätigt diese Sichtweise.<sup>385</sup> Dass die Bedrohung dieser Schutzgüter nicht von dem Verlust der Bodenfunktionen, sondern in erster Linie von dem Schadstoffinventar und dessen Mobilitätsverhalten ausgeht, liegt auf der Hand. Andernfalls gingen das schadstofffixierte Untersuchungsverfahren und die Beurteilung anhand von Messwerten nicht mit der Gefahrenquelle konform.

Die in der Detailphase durchzuführenden Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung erfolgen trotz der nach wie vor bestehenden Prognoseunsicherheiten und der nicht zu vernachlässigenden Fehleranfälligkeit der Erstellung des Untersuchungsprogrammes und der Auswahl geeigneter Nachweisverfahren i. S. d. § 9 II BBodSchG auf Kosten des Sanierungspflichtigen.<sup>386</sup>

## **(6) Die Gefährdungsabschätzung**

Wurde soeben das Untersuchungskonzept in seinen einzelnen Arbeitsphasen dargestellt, soll nunmehr auf die Gefährdungsabschätzung genauer eingegangen werden. Nach Ausführungen zur bodenschutzrechtlichen Gefährdungsabschätzung insgesamt schließen sich solche zu den einzelnen Gefährdungspfaden<sup>387</sup> und den ihnen eigenen Prognoseschwierigkeiten an.

---

<sup>385</sup> Insbesondere bei den Schutzgütern „menschliche Gesundheit“ und „Grundwasser“ soll ein Tätigwerden nahezu immer angezeigt sein.

<sup>386</sup> Wenn sich der Verdacht einer Gefährdung nicht bestätigt und der Sanierungspflichtige die den Verdacht begründenden Umstände nicht zu vertreten hat, werden die Kosten gemäß § 24 I S. 1 BBodSchG erstattet.

<sup>387</sup> Gefährdungspfade sind die direkte Aufnahme der Schadstoffe durch den Menschen, die indirekte Aufnahme über Nutzpflanzen, die Ausbreitung über den Luftweg (Emissionen) und die Ausbreitung über Grund- und Oberflächengewässer (Sickerwasser).

Vorweg sei in Erinnerung gerufen, dass eine Gefahreneignung bei Anlehnung an die klassische Polizeirechtsdogmatik erst dann bejaht werden kann, wenn sich Beeinträchtigungen der geschützten Rechtsgüter bei ungehindertem Geschehensablauf konkret verwirklichen würden. Zumindest muss die negative Folge grundsätzlich bzw. nach allgemeiner Erfahrung zu erwarten sein.<sup>388</sup> Vor diesem Hintergrund sind die nachstehenden Ausführungen daraufhin zu überprüfen, ob die bodenschutzrechtliche Gefährdungsabschätzung eine entsprechend zuverlässige Aussage überhaupt erlaubt und auf welche Gefahrenquelle sie sich dann bezieht.<sup>389</sup>

Die allgemeine Bewertungssituation stellt sich in ihren sachspezifischen Eigenheiten wie folgt dar:

Im Rahmen der Darstellung des Untersuchungsablaufes wurde bereits deutlich, dass die Untersuchungsergebnisse der jeweiligen Arbeitsphase Anknüpfungspunkt für die Beurteilung sind, ob ein weiteres behördliches Tätigwerden erforderlich ist oder nicht. Soweit vorhanden kann dabei auf in der Bundesbodenschutzverordnung enthaltene Werte zurückgegriffen werden. Die Schädlichkeit der Stoffe, die in Böden gefunden werden, steht jedoch nicht per se fest, sondern bedarf einer einzelfallbezogenen Beurteilung. Diese wird dadurch erschwert, dass Böden äußerst dynamische Systeme sind und als solche ihren Zustand in Abhängigkeit von der Änderung bodenbildender Faktoren<sup>390</sup> wechseln. Eine grenzwertorientierte, starre Betrachtung stößt angesichts dieser Dynamik auf Bedenken, was vor allem dann gilt, wenn der Verlust von Bodenfunktionen in Frage steht.

Die Beurteilung der Ergebnisse erfolgt zunächst für jeden Gefährdungspfad gesondert, bevor auf der Grundlage einer integralen Beurteilung der Gefährdungssituation über die Grobziele der Sanierung entschieden wird. Eine solche Zusammenschau aller Einfluss- und Wirkfaktoren ist mit großen Unsicherheiten behaftet, da insbesondere über Wechselwirkungen und Synergieeffekte noch zu wenig

---

<sup>388</sup> *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 51 m. w. N.

<sup>389</sup> Skeptisch in dieser Hinsicht *von Lersner*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), *Wissen für die Umwelt*, S. 195 ff. (199). Er hält es bereits für denktheoretisch ausgeschlossen, dass die zu erlangenden Kenntnisse über die Wirkungen eines Stoffes auf die Umwelt eine einigermaßen zuverlässige Abschätzung seines Gefährdungspotentiales erlauben. Zur Illustration verweist er auf genotoxisch wirkende Kanzerogene, für die keine gefährdungsausschließenden Schwellenwerte gefunden werden können. Die pragmatisch orientierte Einführung sog. Sicherheitsfaktoren täuscht demnach eine in Wirklichkeit nicht bestehende Kenntnis und Sicherheit vor.

<sup>390</sup> Bedeutsame Bodenfaktoren sind die Humusakkumulation, die Gesteinsverwitterung, die Auswaschung und der Stoffeintrag. Vgl. *Stabr*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (17).

bekannt ist. Trotzdem entscheidet die so ermittelte Gesamtbewertungsziffer über die Dringlichkeit der Sanierung.

Welche Parameter bei der Untersuchung und Bewertung maßgeblich sein sollen, legt zunächst § 9 I S. 3 BBodSchG fest. Zu berücksichtigen sind danach Art und Konzentration der Schadstoffe, ihr Potential zur Ausbreitung in der Umwelt, die Möglichkeit einer Aufnahme durch Mensch, Tier und Pflanzen und die Nutzung des Grundstückes. Einzelne bewertet werden jeweils die Schutzgüter Grundwasser, Oberflächengewässer, Boden und Luft.

Hinzu kommt, dass die Werte der Bundesbodenschutzverordnung auf die Gefährdung der menschlichen Gesundheit ausgerichtet sind und Verminderungen der biologischen Bodenaktivität oder der Vielfalt der auf dem Boden aufwachsenden Vegetation nicht erfasst werden, obwohl von ihnen langfristig und großflächig betrachtet ebenfalls Gefahren für Mensch und Umwelt ausgehen können. In der Begründung zum Gesetzentwurf<sup>391</sup> des Bundes-Bodenschutzgesetzes heißt es dazu:

„ (...) das Gesetz schützt im Interesse der Allgemeinheit auch die Funktionen des Bodens im Naturhaushalt. Damit sind auch die ökologischen Bodenfunktionen Schutzgut der Allgemeinheit. Werden ökologische Bodenfunktionen beeinträchtigt, so ist dies grundsätzlich geeignet, eine Gefahr für die Allgemeinheit herbeizuführen.“

Dem zufolge soll die Beeinträchtigung von Bodenfunktionen doch eine potentielle Gefahrenquelle darstellen. Zu ihrer Erfassung und Beurteilung geeignete Methoden enthält die Bundesbodenschutzverordnung mit ihren schadstoffbezogenen Zahlenmaßstäben jedoch nicht.<sup>392</sup> Dieses Defizit ist nicht zuletzt auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, einen oder mehrere Gradmesser für die Beeinträchtigung ökosystemarer Wirkungsbeziehungen zu finden und auf dieser Grundlage eine Gefahrenprognose zu erstellen. Genau das ist angesichts der Intention und der Konzeption des Bundes-Bodenschutzgesetzes eigentlich geschuldet und zu erbringen.

Die Problematik, die Gefahrenquelle – hier dem Gesetz zufolge in Gestalt der Bodenfunktionsverluste – überhaupt nur auszumachen und in Größen abzubilden, die als Grundlage einer Beurteilung ihrer weiteren Implikationen auf Mensch und Umwelt taugen, ist aus dem klassischen Gefahrenabwehrrecht nicht bekannt. Die Beurteilung der Auswirkungen auf den Menschen und die Umwelt bereitet dann weitere eigene Probleme. Das bewirkt, dass sich bei der gebotenen Betrachtung nur des konkret betroffenen Bodenbereiches kaum jemals nur aufgrund der dort festgestellten Bodenfunktionsverluste eine konkrete Gefahr nachweisen lässt. Die

---

<sup>391</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 29.

<sup>392</sup> Erforderlich wären Prognosetechniken wie die Erstellung von aussagekräftigen Modellen oder Szenarien.

Zufluchtnahme auf die Eruierung des Schadstoffinventars und seiner Schädlichkeit für den Menschen, wie sie in der Bundesbodenschutzverordnung vorgesehen ist, verstellt für alles jenes den Blick.

An vorstehenden Ausführungen wird deutlich, dass schädliche Bodenveränderungen nichts naturwissenschaftlich Vorgegebenes sind, dessen Vorhandensein einer lediglich deklaratorischen Feststellung bedarf, wie es im klassischen Polizeirecht üblich ist. Vielmehr handelt es sich um einen variablen, interpretationsfähigen Begriff, der erst durch Wertungen mit Leben gefüllt und praktisch handhabbar wird. Das gilt auch für die Bestimmung akzeptabler Schadstoffgrenzen, die nach hiesiger Auffassung jedoch nicht als Gradmesser für Bodenfunktionsverluste herangezogen werden können. Eine von Wertgrenzen abhängige Sanierungspflicht ist damit wesentlich durch Erkenntnisfortschritte und Wertungsänderungen geprägt.<sup>393</sup> Obwohl wissenschaftliche Erkenntnisse oftmals als unumstößlich behandelt werden, weisen beide Faktoren eine Flexibilität auf, die den klassischen Gefahrenlagen nicht eigen ist.

Insbesondere auf dem Gebiet der Erforschung des Wirkungspotentials von Chemikalien werden immer wieder überraschende Ergebnisse generiert und publiziert. So hat z. B. ein internationales Forscherteam die additive Wirkung hormonell wirksamer Substanzen nachgewiesen, obwohl jeder einzelne Schadstoff für sich betrachtet erwartungsgemäß keinerlei Effekt gezeigt hatte. Zusammen wirkten die Substanzen wider Erwarten hormonell. Die Wissenschaftler zogen daraus den Schluss, dass die derzeitige Risikoabschätzung das Gefahrenpotential von Chemikalienmixturen mit gleichem Wirkungsmechanismus unterschätzt.<sup>394</sup> Die Bodensanierungspraxis hat häufig genau solche „Chemikaliencocktails“ zum Gegenstand. Gerade in Altlastenfällen wird in der Regel eine Vielzahl chemischer Stoffe angegriffen, deren Ausbreitungs- und Wirkungsverhalten sich einer „strengen“ Risikoanalyse entzieht. In der Praxis beschränkt man sich daher auf die Analyse einiger „relevanter“ Stoffe bzw. Stoffgruppen, die dann maßgeblichen Einfluss auf die Gefährdungsprognose haben.<sup>395</sup>

Die Gefährdungsprognose wird weiterhin dadurch erschwert, dass auch die Nachweisbarkeit von Schadstoffen an wissenschaftliche Erkenntnisgrenzen stößt. Für eine Reihe von ihnen fehlen geeignete Nachweisverfahren gänzlich oder die ent-

---

<sup>393</sup> Siehe dazu *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 4.

<sup>394</sup> Siehe dazu *Brian et al.*, Environmental Health Perspectives, Vol. 113 No. 6, .p. 721 ff.; verfügbar unter <http://ehp.niehs.nih.gov/members/2005/7598/7598.pdf>.

<sup>395</sup> Die Relevanz der Stoffe wird nach Kriterien wie ihr natürliches Vorkommen, die Toxizität, die Mobilität, die Bioakkumulationsfähigkeit oder die Abbaugeschwindigkeit bestimmt.



wickelten Methoden entbehren der erforderlichen Nachweisempfindlichkeit. Die Nachweisschwierigkeiten (schädlicher) Bodenveränderungen und die schwierige Gefährdungsabschätzung seien an folgendem Beispiel<sup>396</sup> illustriert:

In der Europäischen Union wurden im Jahr 1999 ca. 9000 t Antibiotika an Schweine, Rinder und Geflügel verfüttert. Mit den Ausscheidungen der Tiere gelangten diese Stoffe mit dem Ausbringen von Mist oder Gülle auf landwirtschaftliche Flächen in den Boden. Über ihren dortigen Verbleib ist bislang wenig bekannt, weshalb Wissenschaftler der Universität Bonn die Bindungsformen der Stoffe im Boden seit geraumer Zeit genauer untersuchen. Die bisher gewonnenen Erkenntnisse überraschen: Der Nachweis des Wirkstoffes Sulfadiazin, ein Antibiotikum, gelingt schon wenige Stunden nach seiner Ausbringung auf den Boden nur noch zu 50%, und nach einem Monat scheint die Substanz vollständig verschwunden zu sein. Doch der Schein trügt. Der Schadstoff hat sich an Humus und andere Bodenbestandteile gebunden oder ist in Bodenporen eingeschlossen, weshalb ein Nachweis kaum mehr möglich ist. Sein Schädigungspotential hingegen ist (höchst wahrscheinlich) bestehen geblieben. So kann er Bodenbakterien abtöten und das natürliche Mikroorganismen-Gleichgewicht empfindlich stören mit weitreichenden Folgen für das Pflanzenwachstum. Hinzu kommt die Gefahr der Anreicherung resistenter Bakterien im Boden und der Weitergabe ihrer Resistenzgene an menschliche Krankheitserreger.

Dieses Beispiel veranschaulicht, wie aus einer lückenhaften Datenlage und/oder fehlenden Erkenntnissen in tatsächlicher Hinsicht unzutreffende Schlussfolgerungen über das Schädigungspotential und die Gefährdungssituation gezogen werden.

Hält man sich nun noch vor Augen, dass Schwermetalle und andere Elemente als geogene Bestandteile natürlicherweise in Böden vorkommen und dort in gebundener Form für viele Bodenfunktionen unentbehrlich sind,<sup>397</sup> während sie infolge der Bodenversauerung in den Zustand mobiler Ionen transferiert schädlich wirken,<sup>398</sup> wird die Komplexität der Materie noch deutlicher. Für die ökotoxikologische Wirksamkeit der Elemente sind dabei ihre Bindungsformen im Boden und die Stoffkonzentration von entscheidender Bedeutung.

---

<sup>396</sup> Bericht „Der Arzneimittel-Boomerang“ aus „die tageszeitung“ v. 13.10.2005 (taz NRW Nr. 7792 v. 13.10.2005, Seite IV).

<sup>397</sup> Nützliche Funktionen erfüllen z. B. die bodeneigenen Elemente Aluminium und Mangan.

<sup>398</sup> Siehe zu dieser Thematik *Brümmer*, in: Ministerium für Umweltschutz und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Grundfragen des Bodenschutzes, S. 12, 16 f.

Neben den erkenntnis- und wertungsbedingten Unsicherheiten, die die Gefahrenquelle betreffen, bestehen des Weiteren solche im Hinblick auf die (potentiellen) Schutzgüter. So ist im Rahmen der Gefahrenbeurteilung generell die Umgebungsnutzung mit in den Blick zu nehmen. Beurteilungsrelevante Aspekte sind z. B. die Lage und die Entfernung der Gefahrenquelle von Trinkwasserschutzzonen, Trinkwasserentnahmefrühen oder sonstigen Grundwassernutzungen sowie die Nähe zu Landschafts- oder Naturschutzgebieten oder anderen schutzwürdigen Biotopen. Die Ausgestaltung der Umgebungsnutzung ist veränderlich und von politischen Präferenzen und Entscheidungen abhängig. Wird die Nutzung von Flächen in der näheren Umgebung verändert, wird dies eine Veränderung der Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit einer Grundstücksfläche nach sich ziehen. Denn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert, wie bereits erwähnt, eine gewisse Nutzungsbezogenheit der Sanierungstätigkeit. Bei entsprechender Änderung der Umgebungsnutzung ist eine Beeinflussung des Sanierungsumfanges oder sogar erst die Begründung der Sanierungsnotwendigkeit möglich. Nutzungsinteressen Dritter entscheiden dann über das Kriterium der Schädlichkeit von Bodenveränderungen und/oder den Umfang der Sanierungsmaßnahmen im Einzelfall. Auch das stellt eine Spezifität der bodenschutzrechtlichen Gefährdungssituation dar.

Will man schließlich die gesundheitlichen Auswirkungen von Bodenbelastungen prognostizieren, sind folgende weitere Schwierigkeiten zu meistern: Zusätzlich zu einer Langzeitexposition, die durch eine kontinuierliche Aufnahme der gesundheitsschädlichen Stoffe erfolgt, und zu der Form der Stoffaufnahme (Ingestion oder Inhalation) müssen weitere situationsverschärfende Umstände, z. B. die Vorbelastung von Personen, in die Überlegungen einbezogen werden. Weiterhin wird die Prognose einer Gesundheitsgefährdung dadurch erschwert, dass Wechselwirkungen und Wirkstoffkombinationseffekte von Stoffen und Stoffzubereitungen im menschlichen Organismus erst am Anfang ihrer Erkundung stehen. Es fehlt nach wie vor an der dringend benötigten Zusammenfassung und Abstimmung der human- und ökotoxikologischen Erkenntnisse über relevante Schadstoffe.

Aus Vorstehendem kann das Fazit gezogen werden, dass die im klassischen Polizei- und Ordnungsrecht aus Legitimationsgründen erforderliche sogenannte Entscheidungsreife im Bodensanierungsrecht nicht erreicht werden kann. Diese Entscheidungsreife liegt nämlich erst dann vor, wenn endgültige und verlässliche Aussagen über die Erforderlichkeit und Geeignetheit der Gefahrenabwehrmaßnahmen getroffen werden können. Die für den Erlass ordnungsrechtlicher Verfügungen notwendige Konkretetheit der Gefährdungslage wird bei der Sanierung schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten aus den genannten Gründen nur in Ausnahmefällen festgestellt werden können. Die oben aufgezeigten Unsicherheiten bei der Gefährdungsabschätzung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten, die auf den natürlichen Gegebenheiten sowie den naturwissenschaftlichen, tech-

nischen und erkenntnisbedingten Schwierigkeiten beruhen, lassen endgültige Aussagen über geeignete und erforderliche Abwehrmaßnahmen nicht zu. Die Abhängigkeit von Wertungen, politischen Präferenzen und ökonomischen Interessen leistet ihren Beitrag noch dazu. So kommt es nicht selten vor, dass trotz Erkennens eines (dringlichen) Sanierungsbedarfs Jahre der Untätigkeit ins Land gegangen sind und nach wie vor gehen.<sup>399</sup>

Nachfolgend seien nunmehr die einzelnen Gefährdungspfade, die sämtlich auf das Schutzgut der menschlichen Gesundheit ausgerichtet sind, näher betrachtet. Unbelesen der spezifischen Prognoseschwierigkeiten, die innerhalb der einzelnen Gefährdungspfade bestehen, sind die über Umweltgüter vermittelten Gefahren für das Leben und die menschliche Gesundheit meist nur abstrakter Natur, d. h. eine konkrete Gefährdungssituation ergibt sich nicht zwingend.<sup>400</sup> Um eine polizeirechtliche Gefahrenlage annehmen zu können, müssten weitere gefahrenbegründende Aspekte hinzutreten, die einen hinreichend gesicherten Schluss von der Beeinträchtigung des Umweltgutes auf die menschliche Gesundheit erlauben.<sup>401</sup>

### Grundwassergefährdung

Der Gefährdungspfad Boden – Grundwasser weist eine hohe Praxisrelevanz und zugleich eine hohe Sensibilität auf, weshalb er an erster Stelle und detaillierter als die übrigen Gefährdungspfade betrachtet werden soll. Zur Bewertung des Wirkungspfad des Boden – Grundwasser sieht § 4 III BBodSchV i. V. m. Anhang 1 Nr. 3.3 zur Bundesbodenschutzverordnung die Durchführung einer Sickerwasserprognose<sup>402</sup> vor, die als Ausgangsbasis der Gefährdungsabschätzung und als unmittelbare Grundlage für Sanierungsanordnungen gegenüber dem Sanierungspflichtigen dient. Sie wird sowohl im Rahmen orientierender Untersuchungen als auch im Rahmen

---

<sup>399</sup> Im Falle der vom französischen Kali-Minenbetreiber „Mines de Potasse d'Alsace“ betriebenen Kalimine „Amélie“ werden trotz Erkennens einer weiträumigen, große Teile Südbadens und des Elsass betreffenden Kontamination des Grundwassers mit dem Abfallprodukt Natriumchlorid durch Austragungen aus Salzaufschüttungen oder Lagerbecken seit Jahren keine effektiven Sanierungsmaßnahmen eingeleitet. Siehe dazu den Artikel „Das Meer unter der Erde“ in „die tageszeitung“ v. 18.09.2006, taz-Nr. 8077, S. 3 ff.

<sup>400</sup> Beispielsweise muss eine Grundwasserkontamination nicht zwangsläufig eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen. Siehe dazu den vom OVG Münster entschiedenen „Waldsiedlungs-Fall“, NVwZ 1997, S. 507 ff.

<sup>401</sup> Wie hier *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 296.

<sup>402</sup> Eine Legaldefinition der Sickerwasserprognose enthält § 2 Nr. 5 BBodSchV. Die Sickerwasserprognose dient dazu, das Auseinanderfallen vom Ort der Probenahme und dem Ort der Beurteilung rückgängig zu machen, allerdings zu dem Preis der sogleich geschilderten Unsicherheiten im Hinblick auf die tatsächliche Belastungssituation.

von Detailuntersuchungen angewendet. Konkrete methodische Regelungen zur Durchführung der Prognose werden seitens des Bundes-Bodenschutzgesetzgebers nicht an die Hand gegeben, sodass in der Vollzugspraxis ein breiter Interpretationsspielraum verbleibt. Diese rechtliche Ausgangslage erschwert einen bundesweit einheitlichen Vollzug. Um dem abzuhelfen, sind unter anderem eine „Arbeitshilfe Sickerwasserprognose bei orientierenden Untersuchungen“<sup>403</sup> und „Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen“<sup>404</sup> erstellt worden, die einen praxisnahen Weg zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben aufzeigen. In ihnen sind allerdings keine Standardprogramme enthalten, sondern es werden lediglich geeignete Verfahren und Verfahrensweisen beschrieben. Die in ihnen enthaltenen Hilfestellungen entbinden nicht von der Notwendigkeit, viele weitere Faktoren im Einzelfall zu berücksichtigen.<sup>405</sup>

Im Zuge der Sickerwasserprognose verbleiben vor allem nachstehende Unsicherheiten:

Schon die gesetzliche Bestimmung des Ortes der Beurteilung als „Bereich des Übergangs von der ungesättigten in die gesättigte Zone“ in § 4 III BBodSchV ist nicht eindeutig, sodass seine Konkretisierung letztlich dem Verwaltungsvollzug anheim gestellt ist. In der Arbeitshilfe „Sickerwasserprognose“ wird er mit dem mittleren Grundwasserhöchststand gleichgesetzt, der jedoch jahreszeitlichen Schwankungen unterworfen ist und für den jeweiligen Standort nur grob abgeschätzt werden kann. Hinzu kommt, dass dieser Ort einer Probenahme nur sehr schwer oder sogar überhaupt nicht zugänglich ist. Eine direkte Probenahme am Ort der Beurteilung kommt nur ausnahmsweise in Betracht. Daher geht die Bundesbodenschutzverordnung in Anhang 2 Nr. 3.2 lit. a) selbst davon aus, dass der Ort der Probenahme und der Ort der Beurteilung nicht notwendigerweise übereinstimmen.<sup>406</sup>

Daneben bereitet die Ermittlung der Stoffkonzentrationen im Sickerwasser am Ort der Probenahme zuweilen Probleme. Diesbezüglich sollen nach Anhang 1 Ziff. 3.3 zur Bundesbodenschutzverordnung die im Bodensättigungsextrakt ermittelten

---

<sup>403</sup> Die „Arbeitshilfe Sickerwasserprognose bei orientierenden Untersuchungen“ (Stand Juli 2003) wurde von dem Unterausschuss „Sickerwasserprognose“ des Altlastenausschusses (ALA) der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO) erstellt.

<sup>404</sup> Herausgegeben im Mai 2006 von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA).

<sup>405</sup> So z. B. die *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, S. 19.

<sup>406</sup> Eine repräsentative Probenahme am Ort der Beurteilung ist nur ausnahmsweise bei Vorliegen günstiger Umstände möglich, Anhang 1 Nr. 3.3 zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung.

Stoffkonzentrationen mit der Stoffkonzentration im Sickerwasser am Probenahmeort ansatzweise gleichgesetzt werden können. Die Zulässigkeit einer solchen generellen Gleichsetzbarkeit ist bislang wissenschaftlich nicht fundiert. Vielmehr haben vergleichende Untersuchungen recht widersprüchliche Ergebnisse hervorgebracht.<sup>407</sup> Unterschiedliche Elutions- und Extraktionsverfahren generieren unterschiedliche Ergebnisse. In Anbetracht dessen verbietet sich eine pauschale Umrechnung, wie der Ordnungsgeber sie für zulässig hält.<sup>408</sup> Die Fehlerhaftigkeit von Umrechnungsoperationen kann erst beim Vollzug der bodenschutzrechtlichen Vorschriften gebührend berücksichtigt werden, während von Gesetzes wegen die Erstellung nicht die Wirklichkeit abbildender Gefährdungsprognosen akzeptiert wird. Hinzu kommt, dass im Rahmen der orientierenden Untersuchung der nur rudimentäre Kenntnisstand der Tatsachen in aller Regel keine Rückrechnung erlaubt, sodass die Sickerwasserprognose auf der Grundlage bloßer Rückschlüsse erfolgen muss. Trotzdem können dem Sanierungspflichtigen auf dieser unsicheren Wissensbasis kostenintensive Detailuntersuchungen zu seinen Lasten aufgegeben werden.

Bei leicht flüchtigen Schadstoffen werden In-situ-Untersuchungen wie Bodenluftuntersuchungen und Drucksondierungen angewandt. Diese Untersuchungen haben nur relativen Charakter, da zuverlässige und reproduzierbare Absolutbestimmungen von Stoffkonzentrationen im Sickerwasser auf diese Weise nicht gewonnen werden können. Prüfwerte für Schadstoffkonzentrationen direkt in der Bodenluft enthält die Bundesbodenschutzverordnung nicht.

Die sich anschließende Abschätzung des Freisetzungsverhaltens der Schadstoffe verursacht ihrerseits je nach vorgefundenem Schadstoffinventar und den natürlichen Gegebenheiten große Schwierigkeiten.<sup>409</sup> Sie basiert auf Elutions-/Extraktionsuntersuchungen<sup>410</sup> oder erfolgt anhand der chemisch-physikalischen

---

<sup>407</sup> „Arbeitshilfe Sickerwasserprognose“, S. 23 m. w. N.

<sup>408</sup> In der „Arbeitshilfe Sickerwasserprognose“, S. 25 wird von einer pauschalen Umrechnung abgeraten.

<sup>409</sup> Unter der Freisetzung von Schadstoffen wird in diesem Zusammenhang der Stoffübergang vom kontaminierten Boden in das Sickerwasser verstanden. Zu den fachlichen Kriterien, die es im Einzelfall zu berücksichtigen gibt, siehe *Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, Anhang, S. 23 ff.

<sup>410</sup> Zu den Elutions-/Extraktionsuntersuchungen Anhang 1 Nr. 3.1.2. und Nr. 3.3 zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung. Als Elutions-/Extraktionsverfahren sind für anorganische Stoffe das Bodensättigungsextrakt, das S4-Eluat und das Ammoniumnitrat-Extrakt vorgesehen. Für organische Stoffe sieht die Verordnung hauptsächlich Säulenversuche vor.

Stoffeigenschaften.<sup>411</sup> Letztere entscheiden neben den Milieubedingungen im Boden maßgeblich über das Mobilitätsverhalten der Schadstoffe. Insbesondere bei leicht flüchtigen Schadstoffen kann eine Einstufung des Freisetzungsverhaltens nur anhand der Stoffeigenschaften vorgenommen werden, da geeignete Untersuchungsmethoden noch nicht zur Verfügung stehen.

Dabei entstehen unter Fachleuten immer wieder Streitigkeiten darüber, mittels welcher Verfahrensweise die Auswirkungen auf das Grundwasser richtigerweise ermittelt und letztlich ein Überschreiten vorgegebener Werte festgestellt werden soll.<sup>412</sup> Zur Auswahl stehen gemäß Ziff. 3.3 des Anhanges 2 zur Bundesbodenschutzverordnung z. B. Rückrechnungen aus Abstrommessungen im Grundwasser unter Berücksichtigung u. a. der Schadstoffkonzentration im Anstrom sowie äquivalente Untersuchungsmethoden.

Zu den grundsätzlichen sachbedingten Problemen treten einzelfallbezogene Besonderheiten auf, die es angemessen zu berücksichtigen gilt. So können die Versuchsbedingungen des jeweiligen Untersuchungsfalles maßgeblichen Einfluss auf das Untersuchungsergebnis gewinnen. Beispielsweise kann die Probenahme selbst die tatsächliche Belastungssituation verfälschen, indem sie z. B. zu einer Durchmischung und damit Verdünnung des kontaminierten Grundwassers mit unbelastetem Grundwasser führt. Weiterhin ist gemäß Nr. 3.3 des Anhanges 1 zur Bundesbodenschutzverordnung die standortspezifische Schutzwirkung<sup>413</sup> der ungesättigten Zone zu beachten. Sie hängt vor allem von der Mächtigkeit und dem Bindevermögen der unbelasteten Grundwasserüberdeckung<sup>414</sup>, der Sickerwasserrate, der hydraulischen Durchlässigkeit und den Sättigungsverhältnissen in den Bodenschichten, der Migrationsgeschwindigkeit, den chemischen Umwandlungs- und biologischen Abbauprozessen sowie von der Verdünnungswirkung durch hinzu-

---

<sup>411</sup> Chemisch-physikalische Stoffeigenschaften sind die Wasserlöslichkeit, der Siedepunkt, der Dampfdruck, die Dichte, die Viskosität, der Oktanol-Wasser-Verteilungskoeffizient und die Adsorbierbarkeit an organischen Kohlenstoffverbindungen usw.

<sup>412</sup> Siehe dazu das Urteil des VGH München v. 05.04.2006 – 23 BV 05.1433.

<sup>413</sup> Unter der Schutzfunktion im Boden wird hier das komplexe Zusammenwirken hydrologischer, hydraulischer, mechanischer, physikalisch-chemischer und mikrobieller Prozesse bei der Passage des Sickerwassers durch die ungesättigte Zone verstanden, das eine Verringerung der Schadstofffrachten und -konzentrationen bewirkt. Vgl. dazu die „Arbeitshilfe Sickerwasserprognose“, S. 27.

<sup>414</sup> Die Grundwasserüberdeckung ist der Bereich unterhalb des kontaminierten Bodenkörpers bis zum Ort der Beurteilung. Bei der Ermittlung der Mächtigkeit werden nur solche Gesteine berücksichtigt, die auch einen relevanten Schutzbeitrag erbringen, z. B. schluffige Sande, Lehme und Tone.

kommende Niederschläge und dem seitlichen Zustrom unbelasteten Sickerwassers ab.<sup>415</sup>

Vorstehende Ausführungen haben gezeigt, dass der in der Sanierungspraxis äußerst bedeutsame Gefährdungspfad Boden – Grundwasser geeignetem, im Sinne von wirklichkeitsabbildenden, Untersuchungsanordnungen nur partiell zugänglich ist. Erzielte Untersuchungsergebnisse können angesichts sachgebener und fallspezifischer Unsicherheitsfaktoren nur mit Vorsicht und unter Vorbehalt bewertet werden. Das gilt insbesondere bei Rückgriffen auf Rechenmodelle oder dem Ziehen bloßer Rückschlüsse.

Selbst ausgehend von einer einigermaßen genauen Bestimmung der Schadstoffbelastung am Ort der Bodenverunreinigung bleibt die Beurteilung, welche Schadstoffe in welcher Konzentration im Grundwasser ankommen, mit beachtlichen Unsicherheiten behaftet. Diese Unsicherheiten ergeben sich daraus, dass der Transport der Schadstoffe durch das Erdreich von standortspezifischen Parametern abhängt. Diese entziehen sich aufgrund ihrer großen Zahl und der Komplexität von interaktiven Prozessen im Boden langfristigen Prognosen. Die Erfolgsaussichten von Sanierungskonzepten – insbesondere solchen, die an natürliche Abbauprozesse anknüpfen – können daher nur vage beschrieben werden. Dazu steht es nach hiesiger Auffassung im Widerspruch, wenn die Gefährdungsbeurteilung als so zutreffend und sicher behandelt wird, dass auf ihrer Grundlage behördliche Sanierungsanordnungen ergehen dürfen.

### Oberirdische Gewässer

Bei der Beurteilung der Auswirkungen von Schadstoffen auf oberirdische Gewässer ist zwischen schadstoffbezogenen, vom Transportmedium abhängigen und gewässerbezogenen Einflussfaktoren zu unterscheiden. Hinsichtlich letzterer sind beurteilungsrelevante Parameter z. B. der Gewässertyp (stehendes Gewässer, Fließgewässer, Tidegewässer), die Zu- und Abflussmöglichkeiten, Fließgeschwindigkeit, Gewässertiefe, Saprobie oder die Vorbelastung des Gewässers sowie dessen ökologische Zusammensetzung (Biozönose), die Nährstoffsituation, der Sauerstoffgehalt, die Temperatur und die Photosyntheseleistung.

Diese exemplarische Aufzählung für die Gefährdungsabschätzung bedeutsamer Einflussgrößen lässt die Prognoseschwierigkeiten, die auch bezüglich des Gefährdungspfades Boden – Oberflächengewässer bestehen, erahnen. Ihre Vielzahl, zwischen ihnen sich entfaltende Wirkungszusammenhänge und synergistische Effekte stellen an die Gefahrenprognose Anforderungen, die dem klassischen Polizeirecht mit der Prävalenz hinreichend bekannter Kausalverläufe unbekannt ist.

---

<sup>415</sup> *Salzwedel*, in: AKUR, Grundzüge, Rdnr. 16, 55.

### Nutzpflanzen

Wie die vorgenannten Gefährdungspfade wird auch der Wirkungspfad Boden – Nutzpflanze von unterschiedlichsten Parametern beeinflusst. Bodenuntersuchungen allein bilden daher keine verlässliche Grundlage für die Erstellung einer Gefährdungsprognose. Stattdessen müssen die tatsächliche Schadstoffaufnahme in die Pflanze und die Aufnahme in den Menschen infolge des Verzehrs kontaminierter Pflanzenteile näher untersucht werden, um die tatsächliche Gefährdungslage für den Menschen belastbar zu erfassen. Erst die hierbei generierten Ergebnisse können als Entscheidungsgrundlage für Sanierungsanordnungen herangezogen werden.

Stehen die Schadwirkungen auf die Biozönose insgesamt in Rede, erweist sich eine Klärung als noch schwieriger. Grund dafür ist die bereits mehrfach erwähnte Komplexität der in Biozönosen ablaufenden dynamischen Prozesse und Wechselwirkungen, die im Vergleich zum eingliedrigen Wirkungspfad Nutzpflanze – Mensch wesentlich höher ist. Insbesondere das Langzeitschädigungspotential der Stoffe kann bislang kaum abgeschätzt werden. Da jedoch ökologische Bodenfunktionen, zu denen die Funktion als Standort für (Nutz-)Pflanzen gehört, vom Bundes-Bodenschutzgesetz in den Blick genommen werden und von der Bodensanierungstätigkeit umfasst sind, müssen ihre Sicherung und Wiederherstellung in die Prognose zukünftiger Schadwirkungen einbezogen werden.

### Gebäude

Untersuchungen über Einflüsse von Schadstoffen im Boden auf Bauwerke sind bisher nur teilweise vorhanden. Folgende Erkenntnisse können dennoch als gesichert gelten:

Durch Setzungserscheinungen, Verschiebungen oder Rutschungen kann es zu Rissen an Bauwerken kommen, durch die Gase in das Bauwerk eindringen, sich anreichern und die Gesundheit von sich dort (dauerhaft) aufhaltenden Menschen gefährden. Chemische Einflüsse können Betonkorrosionen hervorrufen, die die Tragfähigkeit der betroffenen Gebäudesubstanz beeinträchtigen. Insbesondere Altablagerungen enthalten oftmals betonaggressive Stoffe.<sup>416</sup>

Die Gefahrenlage wird wiederum durch natürliche Gegebenheiten (z. B. Bodenformation), durch von außen kommende Zufälligkeiten (z. B. Erderschütterungen) und durch das Schadstoffinventar geprägt.

### Luftverunreinigungen

---

<sup>416</sup> Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), Informationsschrift, S. 99.



Sanierungsrelevante Luftverunreinigungen ergeben sich durch Gasentwicklung aus Bodenkontaminationen oder Altlasten, wobei es sich meist um die Entstehung von Deponiegas handelt.

Die Dauer der Deponiegasproduktion ist kaum vorhersagbar.<sup>417</sup> Seine stoffliche Zusammensetzung ist mannigfaltig, weshalb allgemein gültige Aussagen darüber nicht getroffen werden können. Die von Deponiegasen ausgehenden Schädwirkungen bestehen in Explosions-, Brand- und Verpuffungsgefahren. Durch die Diffusion von Deponiegas in Gebäude kann Erstickungsgefahr drohen. Ebenso können akute oder chronische Vergiftungserscheinungen auftreten. Auch die Schädigung unterirdischer Pflanzenteile ist möglich.

Schließlich stellen auch Geruchsbelästigungen und (zum Teil toxische) Staubbemissionen sanierungspflichtige Luftverunreinigungen dar.

### Fazit

Die Ausführungen zur Gefährdungsabschätzung haben deutlich werden lassen, dass die Gefahrenquelle das Schadstoffinventar des Bodens ist und nicht die eigentlichen Sanierungsgegenstände in Gestalt bereits eingetretener Bodenfunktionsverluste und Gewässerverunreinigungen. Welche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt von Bodenfunktionsverlusten und Gewässerverunreinigungen konkret ausgehen, wird nicht ermittelt. Ebenso wenig wird ihr nur großflächig und langfristig zu erfassendes Gefährdungspotential thematisiert.

Als wesentliche Grundlage der schadstoffbezogenen Gefährdungsabschätzung lassen sich folgende Parameter zusammenstellen:

- Menge, Konzentration und Toxizität der Schadstoffe
- Anwesenheit weiterer Schadstoffe
- Ausbreitungsverhalten (z. B. abdeckende Bodenschichten, Dichte und Dauer des Flächenbewuchses, Tiefenbeginn der kontaminierten Zone, Feuchtigkeitsgehalte von Boden und Luft, Lufttemperatur, Gasdruck, Porosität/Klüftung/Gefüge des Bodens (Bodenstruktur), meteorologische und morphologische Gegebenheiten der Lokalität wie Windgeschwindigkeit, Windrichtung, Wohnungsbebauung, Berg- und Talwindssysteme)
- Bindungsform der Schadstoffe im Boden
- Nutzung und Zugänglichkeit der kontaminierten Fläche
- Umgebungsnutzung

---

<sup>417</sup> Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), Informationsschrift, S. 38 f.

- Aufnahmepfad
- Empfindsamkeit der mit der Kontamination in Berührung kommenden Personengruppe (z. B. Kleinkinder)

Die Ausführungen zur Gefährdungsabschätzung haben gezeigt, dass die Gefahrenbeurteilung sowohl hinsichtlich einzelner Wirkungspfade als auch hinsichtlich allgemein maßgeblicher Beurteilungsparameter mit einer Vielzahl sanierungsrelevanter Unsicherheitsfaktoren behaftet ist. Diese ergeben sich schon daraus, dass Sachverhalte nicht mehr (vollständig) aufzuklären sind und das genaue Schadstoffinventar unbekannt bleibt. Sodann beruhen sie auf Erkenntnisdefiziten, die weder hinreichend gesicherte naturwissenschaftliche Schlüsse noch darauf basierende gesicherte rechtliche Folgerungen erlauben. Zur Kompensation dieser Defizite müssen die wissenschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten mit den rechtlichen Voraussetzungen der Sanierungstätigkeit in Einklang gebracht werden. Dazu sind zwei Wege denkbar: Der eine besteht darin, die bestehenden Erkenntnisschwierigkeiten einfach zu ignorieren (z. B. durch die Behauptung pauschaler Umrechnungsmöglichkeiten); der andere besteht darin, die rechtlichen Eingriffsvoraussetzungen trotz der Erkenntnislücken als erfüllt anzusehen. Genau das geschieht im vorliegenden Fall, wenn unbesehen der erheblichen Prognoseunsicherheiten, die die Feststellung eines Schadenseintrittes bei ungehindertem Geschehensablauf zumindest nicht mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit zulassen, das Vorliegen einer Gefahrenlage bejaht und als Legitimationsgrund für so weitreichende Sanierungspflichten, wie sie das Bundes-Bodenschutzgesetz vorsieht, angeführt wird. Solche Konventionen mit Kompromisscharakter verwischen die rechtlich bedeutsamen Unterschiede zwischen der klassischen polizeirechtlichen Gefahrenabwehr und der Gefahrenlage, die von Bodenkontaminationen ausgeht.

Darüber hinaus hebt sich die bodenschutzrechtliche Gefährdungsprognose durch die Dominanz natürlicher Gegebenheiten und politischer (Wert-)Entscheidungen von der klassischen Gefahrenprognose ab. Der menschliche Verursachungsbeitrag ist gegenüber diesen dominierenden Elementen nur noch irgendeine *conditio sine qua non* und erreicht nicht mehr die Bedeutung, die ihm im klassischen Polizeirecht zukommt. Dort stellt das menschliche Handeln und die daraus ableitbare Verantwortlichkeit für selbiges und daraus resultierende Zustände das zentrale Element dar.

## **(7) Entstehung der Gefahrenlage**

Eine weitere Besonderheit der Bodensanierung liegt in der Entstehung ihrer Sanierungsgegenstände.

Bevor auf diese im Einzelnen eingegangen wird, ist anzumerken, dass das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen drei Komponenten voraussetzt: erstens ihre

tatsächliche Verursachung, zweitens ihre Entdeckung und drittens das Erkennen ihrer Schädlichkeit. Mit letzterem ist vor allem die Wahrnehmung der Problematik in der Wissenschaft und ihre Perzeption in der Öffentlichkeit angesprochen, die eng mit dem allgemeinen Bewusstseinswandel hinsichtlich der Umweltverschmutzung und des Umweltschutzes verknüpft ist. Auf beides haben europäische<sup>418</sup> und weltweite<sup>419</sup> Entwicklungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes einen nicht geringen Einfluss ausgeübt.

Zur ersten Komponente, der tatsächlichen Verursachung von Altlasten und sonstigen schädlichen Bodenveränderungen, ist Folgendes auszuführen:

Die Entstehungsgeschichte heute sanierungsbedürftiger Bodenschäden spielt beim Bodenschutz im Vergleich zu den Umweltmedien Wasser und Luft eine hervorgehobene Rolle. Die Gründe dafür liegen in der geringen Selbstreinigungskraft und Regenerierungsfähigkeit des Bodens sowie in der Stationarität der den Boden bildenden Substanzen, die den vorgenannten Umweltmedien nicht eigen ist. Diese Faktoren lassen die Frage nach der Verantwortlichkeit für die seit Jahrzehnten bestehenden und über lange Zeiträume entstandenen Bodenschäden in den Vordergrund rücken. Dadurch erscheint zugleich die Bewältigung der Umweltschadensproblematik in einem neuen Licht: Denn bei leicht flüchtigen Stoffen wie Wasser und Luft ist sowohl die Entdeckung der Belastung als auch die Zuordnung zu einer oder mehreren Verursachungsquellen wesentlich erschwert. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist eine konkrete Zuordnung nicht möglich. Auf dem Gebiet des Bodenschutzes hingegen, wo Verursachungsbeiträge durchaus konkret zugerechnet werden können, sind die Schwierigkeiten anders gelagert. Dort wird das Verursacherprinzip dadurch geschwächt oder gänzlich ausgehebelt, dass die bekannten oder ausfindig zu machenden Verursacher meist nicht mehr existieren. Bei Summations- und Distanzschäden wiederum ergibt sich eine Parallelität zu den anderen Umweltmedien, da diese Schadensbilder charakteristischer Weise auf keine konkrete Verursachungsquelle zurückführbar sind.

Wie zuvor bereits angesprochen entstehen schädliche Bodenveränderungen im Wesentlichen auf zwei Arten: Neben den bislang in der Sanierungspraxis noch vernachlässigten nichtstofflichen Einwirkungen sind Schadstoffeinträge aus Punkt-

---

<sup>418</sup> Auf europäischer Ebene wurde z. B. im Jahr 1972 eine „Europäische Bodencharta“ (European Soil Charter 1972, Council of Europe, Strasbourg, Ref. B (72) 63) erlassen, die der Europarat im Jahr 1982 veröffentlicht hat.

<sup>419</sup> Als weltweite Handlungsanleitungen zum Schutz des Bodens sind die „World Soil Charta“ der FAO, Resolution 8/81 (M/P8700/E/10, 82/1/10.000), und im Rahmen des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen die „World Soil Policy“, United Nations Environment Programme Na. 82-5947-1553 C, zu erwähnen. Beide wurden im Jahr 1982 verabschiedet.

quellen oder diffusen Quellen Hauptverursacher gegenwärtig zu sanierender Bodenveränderungen. Primärer Sanierungsgegenstand sind bislang Altlasten. Von Gesetzes wegen vorgesehen ist jedoch, auch sonstige schädliche Bodenveränderungen, die durch diffuse Quellen oder nichtstoffliche Einwirkungen hervorgerufen worden sind, zu sanieren. Auf ihre Entstehung ist deshalb nachfolgend ebenfalls einzugehen.

Eine weitere Differenzierung der Verursachung kann dahingehend vorgenommen werden, ob das schadensstiftende Ereignis während des legalisierten Normalbetriebes aufgetreten oder als Störfall<sup>420</sup> einzustufen ist. Sollte letzteres der Fall sein, beruht die Verursachung in der Regel darauf, dass das jeweils zu beachtende Sorgfaltsniveau beim Umgang mit gefährlichen Anlagen oder Stoffen (ungewollt) außer Acht gelassen worden ist.

### Altstandorte

Altstandorte sind hauptsächlich frühere Produktionsstätten. Die Verursachung von Bodenveränderungen als Folge industrieller Produktion reicht bis in die Anfänge des industriell-technischen Zeitalters zurück.

Die typische Bauherrenaltlast heutiger Zeit besteht in belastetem Aushub ehemaliger Tankstellen oder sonstiger aufgegebener Gewerbestandorte, an denen sich diverse Öle und Schwermetalle im Boden auffinden lassen. An Standorten von Industrie und Gewerbe rühren schädliche Bodenveränderungen oftmals von der Beseitigung flüssiger Abfälle her, was insbesondere für den Bereich der Chemiebranche gilt. Des Weiteren sind Standortflächen als Betriebsdeponien für Reststoffe der Produktion und andere Abfälle genutzt worden. Dadurch entstanden erste Altlasten bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts, z. B. durch Gasreinigungsrückstände der damals aufkommenden Gaswerke.<sup>421</sup> Die Administrationen reagierten auf diese – damals schon als Missstände empfundenen – Entsorgungspraktiken mit einer Verschärfung der Prüfungs- und Überwachungsvorschriften.<sup>422</sup> Ein effektiver Bodenschutz war damit indes nicht zu erreichen und mangels Problembewusstseins

---

<sup>420</sup> In der Regierungsbegründung zum Umwelthaftungsgesetz, BT-Drs. 11/7104, S. 14, wird der Störfall als „Überschreitung des Normalbetriebes“ ausgewiesen. Eine Definition des Störfalles gibt § 2 I 12. BImSchV (12. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes – StörfallVO) v. 26.04.2000, BGBl. I S. 603 , neugef. d. Bek. v. 08.06.2005, BGBl. I S. 1598.

<sup>421</sup> Siehe dazu *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 35.

<sup>422</sup> Exemplarisch dafür sei die preußische Technische Anleitung v. 15.05.1895 für Gasbereitungs- und Gasbewahrungsanstalten, MBliV, S. 196 ff., genannt.

auch gar nicht beabsichtigt. Vorschriften über den Umgang mit Gefahrstoffen dienten lange Zeit ausschließlich dem Arbeits- oder dem Gewässerschutz.<sup>423</sup>

Neben der Abfallentsorgung sind der sorglose Umgang mit Gefahrstoffen oder deren Lagerung für die Entstehung von Bodenveränderungen ursächlich. In Bezug genommen sind damit unentdeckt gebliebene Leckagen defekter Rohrleitungen, Tanklager oder Abwasserkanäle<sup>424</sup>, tägliche Verkleckerungen, Abtropfungen und Verschüttungen, Unachtsamkeiten oder kleinere Unfälle. Nach der Produktionsaufgabe überließ man die Anlagen meist sich selbst, sodass noch vorhandene Lagerbestände an Gefahrstoffen nach Korrosion der Behälter oder Tanks in den Boden eindringen oder zurückgebliebene Produktionsrückstände aller Art in den Untergrund gelangen konnten. Einen Sonderfall stellen Bergbaualtlasten dar, bei denen Schadstoffe durch Erosion mobilisiert und als Fluss- bzw. Bachsedimente wieder abgelagert worden sind („Schwemmächer“).<sup>425</sup>

Der eigentliche Entstehungsprozess von Bodenveränderungen beginnt mit der Bildung von Zerfallsprodukten und der Neubildung zum Teil toxischer Stoffverbindungen, die durch den Ablauf komplexer biochemischer (Boden-)Prozesse bedingt und beeinflusst werden. Diese Umwandlungsprodukte gelangen durch Auswaschungen in den Boden und das Grundwasser und von dort in das Oberflächenwasser der Bäche, Flüsse, Kanäle und Seen. Die horizontale Schadstoffausbreitung hängt maßgeblich vom Gefälle der Bodenschichten, der Grundwasserströme sowie der aufsaugenden Wirkung umgebender Böden („Schwamm“) ab.<sup>426</sup>

### Altablagerungen

---

<sup>423</sup> Siehe z. B. § 202 PrWG (v. 07.04.1913, Preußische Gesetzessammlung, S. 53), dem zufolge das Einbringen und Einleiten von Stoffen in den Boden untersagt war, wenn dadurch das unterirdische Wasser zum Nachteil anderer verunreinigt werden konnte. Ein kausaler Bodenschutz erfolgte erst mit dem Chemikaliengesetz von 1980 und der 1988 als Reaktion auf den Sandoz-Unfall verschärfte Störfallverordnung.

<sup>424</sup> Im Jahr 1996 sollen mindestens 25% der Abwasserleitungen in Deutschland undicht oder schwer beschädigt gewesen sein. Zur Behebung dieser Missstände im Bereich der Abwasserkanalisation hat z. B. in Nordrhein-Westfalen das Umweltministerium am 01.01.1996 die Verordnung zur Selbstüberwachung von Kanalisationen und Einleitungen von Abwasser aus Kanalisationen im Mischsystem und im Trennsystem (Selbstüberwachungsverordnung Kanal – SÜwV Kan, GVBl. 1995, S. 64 ff.) in Kraft gesetzt.

<sup>425</sup> Zur Dimension der bisher noch wenig beachteten Bergbaualtlasten ausführlich *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 9 Rdnr. 15.

<sup>426</sup> Belegt wird die horizontale Ausbreitungstendenz durch die erhöhte Schadstoffbelastung von Böden, u. a. mit Dioxin, in der Nähe von Deponien.

Der Begriff der Altablagerungen umfasst sowohl die geordnete Ablagerung, die bei verlassenen und stillgelegten Ablagerungsplätzen mit kommunalen und industriellen Abfällen später üblich war, als auch sogenannte wilde Ablagerungen.

Bis in die sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts war das Abfallwesen der Bundesrepublik Deutschland durch eine mehr oder weniger ungeordnete Deponierung von Abfällen gekennzeichnet. Siedlungsmüll wurde nahe den Gemeinden systemlos und ohne Überwachung verkippt.<sup>427</sup> Eine Geeignetheitsprüfung oder Vorbehandlung des Abfalles erfolgte ebenso wenig wie eine Überwachung der Anlieferungen, eine Umzäunung, eine Abdichtung oder sonstige Sicherungsvorkehrungen (sog. ungeordnete Deponien). In einem Merkblatt des Bundesgesundheitsamtes aus dem Jahr 1969<sup>428</sup> wurde im Anschluss an die Schilderung der bis dahin chaotischen Ablagerungspraxis ausdrücklich eine geordnete Deponietechnik gefordert. Erst mit dem Erlass des Bundesabfallgesetzes 1972<sup>429</sup> wurde jedoch die Abfallentsorgung als öffentliche Aufgabe weitgehend verstaatlicht und wurden erstmals Genehmigungserfordernisse eingeführt.

Auf mehr oder weniger geordnete Deponien gelangten zu Beginn der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts nur ca. 5-10% der Siedlungsabfälle.<sup>430</sup> Bei diesen eher beschönigend als „geordnet“ bezeichneten Deponien handelte es sich in Wirklichkeit um Mischmülldeponien, auf denen nahezu alles landete, angefangen von häuslichem Müll über Bauschutt, Altreifen, Autowracks bis hin zu Klärschlamm und Industrieabfällen. Anstoß an diesen Zuständen nahm damals kaum jemand, da die allgemeine Auffassung dahin ging, dass sich auf der Deponie vergleichbar einem „ungesteuerten Reaktor“ die Stoffe gegenseitig neutralisierten. Diese Annahme sollte sich im Nachhinein als folgenschwerer Irrtum erweisen, erklärt aber, weshalb bis zum Jahr 1986 spezielle Maßnahmen zur Vermeidung unkontrollierter Sickerwassertreitte und Entgasungen aus Deponien nicht ergriffen worden sind. Stattdessen deckte man die Deponien mit einer Bodenschicht ab und begrünzte sie.<sup>431</sup> Es

---

<sup>427</sup> Der „Erste Bericht der Bundesregierung zum Problem der Beseitigung von Abfallstoffen“ v. 31.01.1963, BT-Drs. IV/945, warf sowohl der Bundesregierung als auch den Landesregierungen erhebliche Versäumnisse in der Abfallordnung vor. Ihm zufolge wurde 1962 in 514 von 528 Gemeinden Abfall „im Gelände“ abgelagert.

<sup>428</sup> *Bundesgesundheitsamt (Hrsg.)*, Merkblatt „Die geordnete Ablagerung (Deponie) fester und schlammiger Abfälle aus Siedlung und Industrie“, Bundesgesundheitsblatt 1969, S. 362 ff.

<sup>429</sup> Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Bundesabfallgesetz v. 07.06.1972 – Abfallgesetz, BGBl. I S. 873).

<sup>430</sup> *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 34.

<sup>431</sup> Für die bis zum Jahr 2005 stillgelegten Deponien befürchtet der *Sachverständigenrat für Umweltfragen* lange Nachsorgezeiten und aufwendige Sanierungsmaßnahmen, wobei mit

wurde lediglich bedacht und dafür Sorge getragen, dass keine unmittelbar auf die Menschen wirkenden Giftstoffe oder Explosionsstoffe abgelagert wurden, dass die Abfälle einplanirt und verdichtet wurden und keine Brände entstehen konnten. Außerdem durften Ablagerungen nicht auf leicht durchlässigem Untergrund oder im Einzugsgebiet von Wasserversorgungsanlagen und Trinkwasserschutzgebieten errichtet werden. Dass bestimmte Abfälle, z. B. leicht lösliche, hoch affine oder toxische Stoffe und Lösungsmittel, nicht auf solche Deponien gehörten, sondern als Sonderabfall hätten entsorgt werden müssen, wurde erst allmählich erkannt.

Die seinerzeit unterentwickelte Deponietechnik ist eine der Hauptursachen heute sanierungsbedürftiger Bodenkontaminationen. Selbst die in jüngerer Zeit nach dem Stand der Technik errichteten Deponien müssen als Belastung für zukünftige Generationen erkannt werden, da ihre Sanierungsbedürftigkeit schon heute absehbar ist.<sup>432</sup> Die Entstehung später zu sanierender Bodenveränderungen wird somit nach wie vor im Allgemeininteresse billigend in Kauf genommen und späteren Generationen – bei Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage vor allem späteren Grundstückseigentümern – aufgebürdet.

Neben verlassenen und stillgelegten Ablagerungsplätzen mit kommunalen und gewerblichen Abfällen zählen Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen zu den kontaminierten Flächen. Die Verfüllung künstlicher oder natürlicher Geländeformen ist als solche kaum zu erkennen.

Ein Blick auf die „Entsorgung“ von Industrie- und Sonderabfällen lässt vergleichbare Missstände bis in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein erkennen. Zum Teil wurden diese Abfälle in der Hoffnung auf eine neutralisierende Wirkung

---

dem Austritt von Sickerwasser noch in über 100 Jahren zu rechnen ist. Siehe dazu *SRU*, Umweltgutachten 2002 (BT-Drs. 14/8792), Tz. 1078 ff. (1081).

<sup>432</sup> So die Einschätzung von *Keßler*, in: Schug/Krück/Plotz/Zweck (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Abfallwirtschaft*, S. 37 ff. (42). Da die gegenwärtige Deponietechnik den ökologischen Anforderungen an die Abfallbeseitigung nicht gerecht wird, strebte die alte Bundesregierung einen Paradigmenwechsel im Abfallrecht an: Bis zum Jahr 2020 soll der Archetypus der Abfallbewältigung in Gestalt der Deponierung ganz verabschiedet und stattdessen eine vollständige und hochwertige, aber vor allem umweltverträgliche Abfallverwertung etabliert werden. Den Anstoß dazu hat bereits die Umsetzung der Abfallablagerungs- und Deponieverordnung gegeben. Das neue Jahrzehnt dieses Jahrhunderts wird voraussichtlich als Jahrzehnt der Deponieschließungen in die Abfallgeschichte eingehen. Die Abfallpolitik der alten Bundesregierung wird dargestellt in der „Strategie für die Zukunft der Siedlungsabfallentsorgung (Ziel 2020)“ (kostenloser download: [www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-k/2912.pdf](http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-k/2912.pdf)) und wird ausgeführt im UBA-Jahresbericht 2003, S. 34 ff.

des Hausmülls mit diesem zusammen auf gemeinsamen Deponien abgelagert.<sup>433</sup> Der Verbleib größerer Mengen an Sonderabfällen hingegen konnte bislang nicht aufgeklärt werden.<sup>434</sup>

Zusammengefasst sind Altablagerungen als Kontaminationsquelle:

- verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen
- stillgelegte Aufhaldungen und Verfüllungen mit Produktionsrückständen auch in Verbindung mit Bergmaterial und Bauschutt sowie
- illegale Ablagerungen aus der Vergangenheit.

### Rüstungsalasten

Rüstungsalasten<sup>435</sup> werden als Sonderfall der Altlastensanierung vom Bundesbodenschutzgesetz ebenfalls erfasst, ohne dass sie eigens definiert werden. Sie existieren in Gestalt von Altstandorten der Militärproduktion und des Militärbetriebes sowie in Form abgelagerter Kampfstoffe.

Die Folgen einer militärischen Grundstücksnutzung sind in erster Linie Bodenerosionen und Bodenverdichtungen, die zu einem Absinken des Grundwasserspiegels führen, Bodenversumpfung und Bodenverseuchung durch Ablassen von Altöl, Giften und Chemikalien sowie die Verunreinigung des Grundwassers. Dafür ursächliche Handlungen sind vor allem Auftankungs- und Transportvorgänge, Reparaturen schweren Kriegsgerätes, Tests von Waffen und chemischen Kampfstoffen sowie tägliche Militärübungen.<sup>436</sup> Daneben entstanden Rüstungsalasten als

---

<sup>433</sup> Vgl. dazu *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 27 ff. Er spricht von einer „Philosophie des Verdünnens bzw. des Vergrabens und Vergessens“.

<sup>434</sup> Ein illegaler Export ins Ausland kann nicht ausgeschlossen werden, liegt sogar nahe.

<sup>435</sup> Zur Begrifflichkeit siehe die Kommentierung zu § 349 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1040 m. w. N. in Fn. 255 und 256. Der von der Sachverständigenkommission erarbeitete Entwurf widmet den Rüstungsalasten mit § 349 einen eigenen Paragraphen. Zu Rechtsproblemen der Rüstungsalasten ausführlich *Brandt*, Altlastenrecht, S. 187 ff. und *Jorzyk*, Rüstungs- und Kriegsalasten. Zur Übertragbarkeit der Grundsätze der öffentlich-rechtlichen Sanierungsverantwortlichkeit auf die Rüstungsalasten *Clément*, Handlungsstörerhaftung für Rüstungsalasten, *Becker*, DVBl. 1991, S. 346 ff. und *Peine*, DVBl. 1990, S. 733 ff. Technische Probleme bei der Erkundung und Analyse von Rüstungsalasten erörtern *Donner/Fischer*, UPR 1990, S. 406 ff. Den Einfluss des NATO-Truppenstatuts auf die rechtliche Erfassung der Rüstungsalasten behandelt *Schröder*, NVwZ 1992, S. 921 ff.

<sup>436</sup> Ausführlich dazu der Bericht des *Bundesministeriums für Verteidigung (Hrsg.)*, Bundeswehr und Umweltschutz, S. 45 ff.



Folge kriegerischer Auseinandersetzungen, gegenwärtig überwiegend in Gestalt der Kampfmittelbeseitigung der bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges eingesetzten Munition.<sup>437</sup> Hierbei gilt es zu beachten, dass Tätigkeiten, die auf das Aufsuchen, Bergen, Befördern, Lagern, Behandeln und Vernichten von Kampfmitteln gerichtet sind, gemäß § 3 II S. 2 BBodSchG vom sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind. Sie unterfallen dem Gefahrenabwehrrecht der Länder. Auf Erdreich, das mit Stoffen aus Kampfmitteln oder aus der Kampfmittelproduktion kontaminiert ist, soll das Bundes-Bodenschutzgesetz anwendbar sein.<sup>438</sup>

Obwohl die Verantwortlichkeit für „innere Kriegsfolgenlasten“ in Art. 120 GG explizit geregelt wird, bleibt die Heranziehung von in ihm nicht genannten Privatpersonen zur Sanierung von Rüstungsaltslasten möglich.<sup>439</sup> Denn Art. 120 GG ist inhaltlich dem Normenkomplex der grundgesetzlichen Finanzverfassung zugehörig und betrifft die bundesstaatliche Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern. Sein Regelungsgehalt erschöpft sich darin, die Ausgabenverantwortung des Bundes im Verhältnis zu den Ländern zu klären.<sup>440</sup> Davon bleibt die Lastenverteilung zwischen Bürger und Staat sowie die Frage des Bestehens eventueller Regressansprüche gegenüber dem Staat unberührt.

Der Bund stellt gegenwärtig jährlich ca. 40 Mio. EUR für die Beseitigung von Kampfmitteln zur Verfügung. Zukünftig sollen auf diesem Gebiet über die Novellierung der Verwaltungsvorschrift des Bundes (VV-AKG<sup>441</sup>) Kosteneinsparungen erzielt werden, und zwar vor allem zu Lasten privater Bauträger. Ihnen sollen künftig Räumungskosten unter der Position „Erschließungskosten“ auferlegt werden können.<sup>442</sup> Erreicht werden soll diese Kostenabwälzung durch eine verän-

---

<sup>437</sup> Nicht zu den Rüstungsaltslasten zählt das Unschädlichmachen „gängiger“ Munition (sog. Delaborieren). Zu Rüstungsaltslasten, Besatzungs- und Stationierungsschäden sowie ihrer rechtlichen Behandlung eingehend *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, Einl. Rdnr. 62 ff.

<sup>438</sup> Siehe dazu *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 3 Rdnr. 85 f.

<sup>439</sup> Der Entwurf eines Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetzes v. 30.04.1997, BR-Drs. 322/97, wird derzeit nicht weiterverfolgt. Eine weitere parlamentarische Initiative dahingehend, für Rüstungsaltslasten grundsätzlich die Finanzierung des Bundes vorzusehen (BT-Drs. 14/8938 und 14/9126), ist ebenfalls gescheitert.

<sup>440</sup> Zur insgesamt defizitären Funktion des Art. 120 GG im Hinblick auf die notwendige umfassende Bewältigung militärischer Altlasten ausführlich die Kommentierung zu § 349 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1040 f.

<sup>441</sup> BMF-VB2-/BMVBW-BS 33 – Januar 2002.

<sup>442</sup> So die Aussage von Herrn Schultz-Söderlund, Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen, Referatsleiter V B2, auf der Fachtagung „Kampfmittelbeseitigung 2006“ des BDFWT e. V. am 20./21.02.2006 in Bad Kissingen; nachzulesen in den

derte Interpretation des Rechtsterminus „unmittelbare Gefahr“,<sup>443</sup> der den Anknüpfungspunkt für eine Kostenerstattung in der hierfür maßgeblichen Vorschrift des § 19 II Nr. 1 AKG<sup>444</sup> bildet. Hieran zeigt sich deutlich, wie Rechtsvorschriften unter fiskalischen Zwängen in einer Art und Weise politisch instrumentalisiert werden, die dem Gerechtigkeitsgedanken und dem Legitimationserfordernis belastenden Staatshandelns zuwider läuft.

### Sonstige Bodenveränderungen

Außer den vorstehend erläuterten Entstehungsarten, die als Charakteristikum der Altlastenfälle nur einen Ausschnitt aus den potentiellen Entstehungspfaden von Bodenveränderungen repräsentieren, lassen sich die folgenden „unspezifischen“ Ursachen ausmachen:

Die Überbauung oder anderweitige Versiegelung des Bodens führt dazu, dass er vor allem seine natürliche Funktionsfähigkeit, Wasser und Nährstoffe zu speichern, verliert. Der Boden erodiert allmählich und trocknet aus.<sup>445</sup> Solche Bodendegradationen ziehen weitere Funktionsverluste nach sich.

Ein übermäßiger Eintrag von Schadstoffen in den Boden überfordert dessen Puffer- und Speicherkapazität mit negativen Folgen für das Bodenleben, insbesondere die Menge und Vielfalt an Mikroorganismen. Die Fähigkeit des Bodens zur Umwandlung und Bindung von Schadstoffen nimmt ab und am Ende dieses „schleichenden“ Prozesses steht meist die Eutrophierung und Versauerung des Bodens. Aufgrund der nur noch eingeschränkten oder gänzlich verlorenen Puffer- und Filterfunktion des Bodens gelangen die Schadstoffe nahezu ungefiltert in das Grundwasser. Die Wasserkreisläufe werden zunehmend belastet.<sup>446</sup> Da der Eintrag

---

Tagungsunterlagen, S. 10 (beziehbar auf CD über [info@dfabgmbh.de](mailto:info@dfabgmbh.de) oder kostenlos herunterzuladen unter [www.dfabgmbh.de/html/veranstaltungen.html](http://www.dfabgmbh.de/html/veranstaltungen.html)).

<sup>443</sup> Vgl. dazu die sich diametral widersprechenden Konkretisierungen des unmittelbaren Gefahrenbegriffes unter D I 1.2 der VV-AKG-2000 und unter D I 1.2 des Entwurfs der VV-AKG-2005.

<sup>444</sup> Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandener Schäden v. 05.11.1957 – Allgemeines Kriegsfolgengesetz, BGBl. III Nr. 653-1, zul. geänd. d. G. v. 12.08.2005, BGBl. I S. 2354.

<sup>445</sup> Ausführlich zu den Hauptursachen für Bodenschäden SRU, Umweltgutachten 2004 (BT-Drs. 15/3600), Tz. 781 ff.

<sup>446</sup> Eigentliche Gefahrenquelle sind ungeachtet dessen die Schadstoffe, die sich infolge der Bodenfunktionsverluste ungehindert ausbreiten können. Der Wegfall der Puffer- und Filterfunktionen hingegen eröffnet seinerseits keine eigene Gefahrenquelle im polizeirechtlichen Sinne, sondern stellt lediglich den Verlust schadensvermeidender oder schadensmindernder Gegenmittel dar.

persistenter, bioakkumulierbarer human- und/oder ökotoxikologischer Stoffe in den Boden irreversibel ist und die ökologischen Bodenfunktionen irreversibel schädigt, müsste er unter dem Gesichtspunkt eines nachhaltigen Bodenschutzes unbedingt vermieden werden.<sup>447</sup>

Für einen hohen Schadstoffeintrag in den Boden wie für sonstige Bodendegradationen zeichnet vor allem die intensive Landwirtschaft verantwortlich. Der übermäßige Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln sowie die nicht standortgerechte Bodenbearbeitung beeinträchtigen oder zerstören die natürlichen Bodenfunktionen mit den bekannten negativen Folgeerscheinungen für Tier und Mensch.<sup>448</sup> Weitere Quellen hoher Schadstoffeinträge sind industrielle und gewerbliche Anlagen, die Haushalte und der Straßenverkehr.

Eine forstwirtschaftliche Nutzung, die ökologisch minderwertige Monokulturen anpflanzt und alte oder abgestorbene Bäume abholzt, beeinträchtigt ebenfalls die Bodenfruchtbarkeit. Gleiches gilt für jeglichen Einsatz schweren Arbeitsgerätes und der damit einhergehenden Bodenverdichtung.

In Anbetracht dessen, dass die beschriebenen Entstehungsprozesse oftmals längere Zeiträume in Anspruch nehmen und nicht auf eine konkrete Einzelhandlung zurückgehen, entziehen sie sich eines Zugriffes auf den konkreten Verursacher, sodass für sie stets der Grundstückseigentümer aufzukommen haben wird.

### Fazit

---

<sup>447</sup> Siehe dazu die Ausführungen und Handlungsvorschläge der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ in ihrem Zwischenbericht „Konzept Nachhaltigkeit – Fundamente für die Gesellschaft von morgen, BT-Drs. 13/7400, Nr. 3.4 (S. 23 f.).

<sup>448</sup> Studien der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft zeigen, dass Böden im konventionellen Anbau nur halb so viel Wasser aufnehmen können wie extensiv bewirtschaftete Böden im Öko-Landbau, wodurch die Hochwassergefahr steigt. Die Ursache dafür liegt in der Zahl der Regenwürmer im Boden, die bei ökologisch bewirtschafteten Flächen um das Siebenfache höher liegt als bei konventionell bewirtschafteten. Die Regenwürmer durchziehen den Boden mit kleinen Kanälen und fördern so die Abflussmöglichkeiten des Wassers. Näheres dazu unter [www.pb.fal.de](http://www.pb.fal.de). Diese negativen Auswirkungen sind nicht äquivalent mit der konkreten Gefahrenlage des klassischen Gefahrenabwehrrechts. Denn einerseits ergeben sich die negativen Implikationen erst bei großflächigem Auftreten der Bodenveränderungen und über lange zeitliche Distanzen, andererseits stellen erst andere von außen hinzukommende Ereignisse (Schadstoffaustrag, große Wassermengen) das eigentliche Gefahrenpotential dar. Die Bodenfunktionsverluste hingegen sind dem Verlust von Gefahrenabwehrmöglichkeiten äquivalent und repräsentieren damit einen Schaden.

- 1.) Resümierend kann festgehalten werden, dass die heute sanierungsbedürftigen Bodendegradationen hauptsächlich durch eine unangepasste zivilisatorische Entsorgung verursacht worden sind: Persistente Wirkstoffe wurden infolge der Politik der Hohen Schornsteine weiträumig diffus verteilt, zivilisatorische Abfälle (un-)geregelt deponiert und industrielle Standorte lokal kontaminiert.
- 2.) Im Gegensatz zum klassischen Gefahrenabwehrrecht liegt die Verursachung der Bodenveränderungen mehr oder weniger lange Zeit zurück und die Veränderungsprozesse selbst nehmen längere Zeiträume in Anspruch. Hinzu kommt, dass diese Prozesse im Allgemeinen schleichend und zunächst unbemerkt ablaufen. Infolge dessen besteht das Gefahrenpotential des im Boden befindlichen Schadstoffinventars bereits seit Jahren oder sogar Jahrzehnten. Ob und wann sich aus ihm ein sanierungsbedürftiger Schaden entwickelt, hängt maßgeblich von der Schutzwirkung der jeweiligen Bodenschichten ab und ist daher rein zufällig.<sup>449</sup>
- 3.) Der Öffentlichkeitsbezug des Verursachungsbeitrages ist wesentlich stärker als im sonstigen Gefahrenabwehrrecht, da die Verursachung stets im Kontext mit einer (zumindest auch) im Allgemeininteresse erfolgenden Tätigkeit steht.

Im Folgenden sei nunmehr auf die verbleibenden beiden Komponenten, die Entdeckung der Bodenveränderungen und das Erkennen ihrer Schädlichkeit, näher eingegangen:

Zur Entstehungszeit eines Großteiles schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten muss das allgemeine Umweltbewusstsein rückblickend als unterentwickelt gelten.<sup>450</sup> Rückschlüsse auf das zu einer bestimmten Periode vorliegende allgemeine Umweltbewusstsein können aus dem „üblicherweise an den Tag gelegten“ Verhalten gezogen werden. Dieses Verhalten kann von eingerissenen Verkehrsunsitten und -nachlässigkeiten geprägt sein und entspricht meist nicht dem wissenschaftlich-technischen Kenntnisstand seiner Zeit.

Das tatsächliche Umweltbewusstsein prägt(e) gleichermaßen das Verhalten der Verursacher und das der Geschädigten, die mit der gesellschaftlichen Anschauung konform gehend die Bodenveränderungen nicht als schädlich einstufen. Aufgrund dessen unterließen sie es, Abwehrmaßnahmen zu ergreifen und eventuell bestehende Ansprüche präventiver oder repressiver Art geltend zu machen. Dass der

---

<sup>449</sup> Vgl. *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (19 f.).

<sup>450</sup> Der Bundesgerichtshof geht von einem zumindest bis in die Mitte der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts allgemein unterentwickelten Umweltbewusstsein aus. So z. B. BGH, NJW 1995, S. 1549 ff. (1550).

Geschädigte als Folge seines und des allgemein defizitären Kenntnisstandes sowohl vom Ergreifen geeigneter Abwehrmaßnahmen als auch von der Geltendmachung eventuell bestehender repressiver Ansprüche abgesehen hat, stellt ebenfalls einen zu beachtenden Unterschied im Vergleich zum klassischen Gefahrenabwehrrecht mit seinen allgemein hinreichend bekannten Kausalverläufen dar. Die gesellschaftliche Akzeptanz – und sei sie auch unbewusst erfolgt – spielt bei der Entstehung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten eine ausschlaggebende Rolle.

Selbst als das Umweltbewusstsein ab Mitte der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zu erstarken begann, zeigte die breite Bevölkerung ein dazu dissonantes Konsumverhalten.<sup>451</sup> Hinter diesem stand nicht, wie vielleicht zu vermuten, der Wunsch nach einer materiell orientierten Wohlfahrts- oder Wohlstandssteigerung, sondern Ängste vor dem Absinken des eigenen Lebensstandards als Folge des Zusammenbruchs des aus der Sicht der Konsumenten undurchschaubaren Wirtschaftssystems. Ohne ein durch ihren Konsum beflügeltes stetiges Wirtschaftswachstum wurde ein solches Szenario befürchtet.<sup>452</sup> Mögen die Umweltbelastungen der Schadstoffsenke Boden und ihre Grenzen zu dieser Zeit zwar schon dem wissenschaftlichen Kenntnisstand angehört haben, so waren sie im Gegensatz zu den Umweltbereichen Abfall, Wasser und Luft noch nicht ins allgemeine öffentliche Bewusstsein gedrungen.<sup>453</sup>

Entgegen diesem allgemeinen Bewusstseinszustand lagen in Expertenkreisen und auf politischer Ebene schon frühzeitig eindeutige und unmissverständliche Hinweise auf die bestehende Umweltgefährdung vor. Entsprechende Handlungspostulate wurden dort zunehmend publik. So forderte z. B. die am 20.04.1961 beschlossene „Grüne Charta von der Mainau“ eindringlich „verstärkte Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung eines gesunden Nutzungshaushaltes, insbesondere durch Bodenschutz, Klima- und Wasserschutz (...)“.<sup>454</sup> Einen wesentlichen

---

<sup>451</sup> Siehe dazu ausführlich *Strümpel*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 261 ff. (268 ff.).

<sup>452</sup> Zum Primat der Produktivität und dem Primat der Akkumulation als konsumgerichtete Handlungsleitlinien *Strümpel*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 261 ff. (274 f.). Er folgert aus diesem dem konsumierenden Laien vermittelten Zielkonflikt, dass die für einen effektiven Umweltschutz entscheidende Arena die des Staates und der organisierten Interessen ist und nicht die Verbraucherebene, *Strümpel*, a. a. O., S. 276.

<sup>453</sup> Siehe dazu *Sanden/Schoeneck*, BBodSchG, Einführung Rdnr. 2. Den Begriff des „verspäteten“ dritten Umweltmediums Boden prägte *v. Lersner* in seinem 1982 veröffentlichten Aufsatz „Das dritte Medium. Der Schutz des Bodens als umweltpolitische Aufgabe“, NuR 1982, S. 201 ff.

<sup>454</sup> Punkt V S. 2 Nr. 5 der „Grünen Charta von der Mainau“ (verfügbar unter [www.landespflege.de/ziele/index.html#charta](http://www.landespflege.de/ziele/index.html#charta)). Des Weiteren werden in der Charta

Beitrag zur Formulierung dieser Charta hat seinerzeit die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, der Abgeordnete des Bundestages und der Länderparlamente aus allen Parteien angehörten, geleistet. Die Schicksalhaftigkeit der behandelten Umweltprobleme war den Gremienmitgliedern wohl bekannt, weshalb sie in der Charta zu einer tatkräftigen Verwirklichung der Ziele aufriefen.

Insbesondere die von Ablagerungen ausgehenden Verunreinigungen des Bodens und der Gewässer waren selbst auf Behördenebene zum Teil frühzeitig bekannt, ohne dass entsprechende Abwehraktivitäten entfaltet worden sind.<sup>455</sup> Dass die Verabschiedung einer Bodenschutzkonzeption noch gut zwei Dekaden auf sich warten ließ, ist nur mit der Unbehaglichkeit jener Gedanken und Forderungen sowie der geringen Resonanz, die sie in einer von Wachstumseuphorie gekennzeichneten Zeit finden konnten, zu erklären. Lange Zeit herrschte die Einstellung vor, dass Emissionen als notwendige Begleiterscheinung einer allen Teilen der Bevölkerung zugute kommenden Industrialisierung eben hinzunehmen seien.<sup>456</sup> Die damalige Wirtschaftspolitik westlicher Industrieländer folgte nämlich im Wesentlichen zwei Theoriekonzepten oder deren Schattierungen: der Neoklassik oder dem Keynesianismus. Beide entbehren einer ausreichenden Sensibilität für ökologische Probleme und für die Dringlichkeit, Lösungskonzepte für sie zu entwickeln.<sup>457</sup> Paradigmatisch dafür steht die noch bis Anfang der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts verfolgte Politik der Hohen Schornsteine, die nicht zu einer Verringerung der Schadstoffemissionen führte, sondern eine „Politik der Schmutzverteilung“<sup>458</sup> darstellte. Darüber hinaus bewirkte sie, dass der privatrechtliche Immissionschutz in seiner Bedeutung noch mehr an Boden verlor, da die erforderliche

---

explizit die Verhinderung vor allem baubedingter vermeidbarer, landschaftsschädigender Eingriffe (Nr. 7) sowie die Wiedergutmachung unvermeidbarer Eingriffe z. B. durch Wiederbegrünungsmaßnahmen (Nr. 8) gefordert. Dazu sind neben einer Umstellung im Denken der gesamten Bevölkerung vor allem gesetzgeberische Maßnahmen angemahnt worden (Nr. 12).

<sup>455</sup> In einem vom Bundesverwaltungsgericht am 16.03.2006 entschiedenen Fall – 7 C 3/05 (= NVwZ 2006, S. 675 ff.) – bspw. waren die von einer Halde, auf der Produktionsrückstände aus dem Kalibergbau abgelagert worden waren, ausgehenden Verunreinigungen des Grundwassers der Behörde bereits seit Ende der 1950er Jahre bekannt. Dennoch wurde eine Sanierungsplanung erst im März 1999 von der Behörde angeordnet. Die erhebliche Überschreitung der Grenzwerte der Trinkwasserverordnung wurde somit 40 Jahre lang toleriert.

<sup>456</sup> Vgl. dazu ausführlich *Gerlach*, Privatrecht und Umweltschutz, S. 32 ff.

<sup>457</sup> Zu den Schwächen dieser ökonomischen Grundpositionen und dem Reformbedarf *Simonis*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 215 ff. (227).

<sup>458</sup> Den Erfolg dieser Politik treffend und zugleich plakativ beschreibend prägte *Kloepfer*, Umweltrecht, § 7 Rdnr. 25 diese Wendung.

Individualisierbarkeit des bzw. der Emittenten durch den Geschädigten aufgrund der zunehmenden räumlichen Distanz nahezu unmöglich geworden war.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass partiell bestehende Genehmigungserfordernisse für emittierende Anlagen keinen effektiven Umweltschutz bewirken konnten.<sup>459</sup> Eine durchgreifende Änderung und wirkliche Emissionsreduzierung ist erst mit dem In-Kraft-Treten des Bundesimmissionsschutzgesetzes<sup>460</sup> im Jahr 1974 zu verzeichnen.

Den ersten entscheidenden Einschnitt für einen effizienteren Umweltschutz bildete das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971<sup>461</sup>, das die erste Periode deutscher Umweltpolitik einläutete. Ein eigenes Gesetz zum Schutz des Bodens war in diesem Konzept nicht vorgesehen und auch nicht Gegenstand parlamentarischer Diskussionen. In diesem Programm wurde erstmals die Notwendigkeit einer geordneten Entsorgung von Problemabfällen, vordringlich die „fachgerechte“ Anlage von Großdeponien, sowie das Erfordernis einer fachlichen und rechtlichen Reaktion auf die Gefährlichkeit von Umweltchemikalien erkannt.

Ein mittelbar auf den Schutz des Bodens bezogener Ansatz zur Verminderung und Vermeidung seiner Belastungen wurde dann im Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung<sup>462</sup> aus dem Jahr 1975 verfolgt. Eines seiner Ziele bestand in der „Beseitigung von Abfällen in schadloser Form“. Als bloße Forderung der Bundesregierung an alle gesellschaftlichen Kräfte, eigenmotiviert ein die ökologischen Erfordernisse währendes abfallwirtschaftliches Verhaltensmuster zu entwickeln, besaß dieses Programm noch keinen rechtsverbindlichen Charakter und erzielte daher nur eine eingeschränkte Wirkung. Verbindliche Grenzwerte für Boden- oder Grundwasserbelastungen waren zu jener Zeit kaum vorhanden und die Mess- und Analysetechnik war noch wenig entwickelt.<sup>463</sup>

Kann bis zu diesem Zeitpunkt zwar von einem generellen Mangel an Gefahrenbewusstsein im Hinblick auf umweltbezogene Aktivitäten gesprochen werden, so gilt dies nicht für jeglichen Umgang mit Gefahrstoffen gleichermaßen. Die

---

<sup>459</sup> Solche Genehmigungserfordernisse bestanden seit der Preußischen Allgemeinen Gewerbeordnung v. 17.01.1845 für solche Betriebsstätten, die erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für Nachbarn oder sonstiges Publikum hervorrufen konnten.

<sup>460</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) v. 15.03.1974, BGBl. I S. 721, 1193.

<sup>461</sup> BT-Drs. VI/2710.

<sup>462</sup> Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung v. 01.01.1975, BT-Drs. 7/4826.

<sup>463</sup> Frey, Haftung für Altlasten, S. 34.

Kenntnis von der Umwelt- und Gesundheitsgefährlichkeit einzelner Stoffe war durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Bei Benzin, Benzol, Heiz- und Dieselöl wusste man um die Möglichkeit einer langfristigen Verseuchung der Böden und des Grundwassers durch Versickerung bereits spätestens seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Gleiches gilt für Schwermetalle.<sup>464</sup> Die Gefährlichkeit vieler anderer Umweltgifte hingegen wurde erst später entdeckt. So sind die im Zuge der Altlastensanierung häufig anzutreffenden chlorierten Kohlenwasserstoffe und polychlorierten Biphenyle Beispiele dafür, dass erst lange nach der tatsächlichen Verursachung die Gefährlichkeit der Stoffe erkannt wurde.<sup>465</sup> Mitursächlich dafür ist die wissenschaftliche Fehleinschätzung der auf einer Bindung oder dem biochemischen Abbau der Gefahrstoffe basierenden Selbstreinigungskraft der Böden, aufgrund derer eine Langzeitwirkung der Schadstoffe als ausgeschlossen angenommen worden ist.<sup>466</sup>

Ein spezifisches Bodenschutzbewusstsein und daraus resultierend ein eigenständiger Bodenschutz haben sich erst vergleichsweise spät entwickelt. Lange Zeit vollzog sich der Bodenschutz reflexartig oder als untergeordnetes Schutzziel im Windschatten anderer Rechtsnormen, die die von Schadstoffbelastungen ausgehenden Gefahren für andere Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit (Wasser und Gesundheit) erfassten. Bekannt geworden und vollends in das öffentliche Bewusstsein gerückt ist der Bodenschutz gegen Ende der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Ab dann sind auch gesetzgeberische Tätigkeiten zum Schutz des Bodens und zur Bewältigung bereits eingetretener Schäden zu verzeichnen. Spektakuläre Altlastensanierungsfälle hielten das Thema in der Folgezeit wach und verlangten nach weiterem legislativem Handeln. Denn die bis dahin als Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung stehenden gefahrenabwehrrechtlichen Generalklauseln umfassten den Bodenschutz eigentlich nicht. Erst das Erfordernis eines effektiveren Bodenschutzes begründete die Tendenz zu einer weiten Interpretation der Schutzgüter unter Einschluss des Bodens. Der Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht ist sozusagen aus der Not geboren, da ein spezielles Handlungsinstrumentarium zum Schutze und zur Sanierung des Bodens seinerzeit nicht zur Verfügung stand.

Am 07.03.1985 legte die Bundesregierung schließlich eine in sich geschlossene Bodenschutzkonzeption<sup>467</sup> vor, die die bislang beziehungslos nebeneinander stehen-

---

<sup>464</sup> Frey, Haftung für Altlasten, S. 32

<sup>465</sup> Frey, Haftung für Altlasten, S. 33 ff. Erst Anfang der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurde erkannt, dass CKWs sogar Kunststofffolien durchdringen und ins Erdreich sickern können.

<sup>466</sup> Frey, Haftung für Altlasten, S. 36.

<sup>467</sup> Bodenschutzkonzeption, BT-Drs. 10/2977.



den Aussagen zum Bodenschutz in bestehende Gesetzeswerke integrierte. Zu ihrer Umsetzung sind mehr als 50 Bundesgesetze (z. B. BImSchG, AbfG, WHG, ChemG, StGB) um bodenschützende Regelungen ergänzt worden. Der bis dahin verfolgte mittelbare Schutz des Bodens war nicht nur als ineffektiv erkannt worden, sondern die in der ersten Periode der Umweltpolitik erlassenen Rechtsakte hatten mit ihrer Förderung der „end-of-the-pipe“-Technologien die tendenzielle Behandlung des Bodens als „Endlagerstätte“ für Schadstoffe sogar noch verstärkt. Dieser Bodenschutzkonzeption lagen basierend auf den Gedanken der Zukunftsgerichtetheit und der Vorsorgeorientierung zwei zentrale Handlungsleitlinien zugrunde:<sup>468</sup>

- Minimierung qualitativ oder quantitativ problematischer Stoffeinträge mit Herkunft aus Industrie, Gewerbe, Verkehr, Landwirtschaft und Haushalten
- Trendwende im Landverbrauch

War der Bodenschutz nunmehr endgültig als politische Aufgabe erkannt, fehlte nach wie vor die Einsicht in die Notwendigkeit eines eigenständigen Bodenschutzgesetzes.<sup>469</sup> Man glaubte nach wie vor, der durch Emissionen verursachten Umweltbelastung mit dem Erlass des Bundesimmissionsschutzgesetzes wirkungsvoll begegnet zu sein. Aus bodenschutzrechtlicher Sicht genügte sein Instrumentarium hingegen keineswegs. Denn die mit dem Erlass des Bundesimmissionsschutzgesetzes intendierte und erreichte Begrenzung des Schadstoffausstoßes bedeutet letztlich immer nur eine Verminderung des Schadstoffneueintrages.<sup>470</sup>

Im Umweltbericht 1990 nahm die Bundesregierung erstmals Abstand von ihrer bisher vertretenen Position und zog die Schaffung einer eigenständigen Rechtsgrundlage zur Altlastensanierung in Erwägung.<sup>471</sup> Am 22.03.1996 legte das Bundesumweltministerium den Referentenentwurf eines Gesetzes zum Schutz des Bodens vor, der in Art. 1 den Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes vorsah.<sup>472</sup>

Aus vorstehenden Ausführungen kann folgendes Fazit gezogen werden:

1.) Das allgemeine Umweltbewusstsein und insbesondere die Kenntnis um die Schädlichkeit von Bodenveränderungen waren in der Bevölkerung lange Zeit unter-

---

<sup>468</sup> Bodenschutzkonzeption, BT-Drs. 10/2977, S. 22.

<sup>469</sup> Erste Bodenschutzgesetze traten in Baden-Württemberg (Gesetz zum Schutz des Bodens, GBl. S. 434) und Sachsen (Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz, GVBl. S. 306) am 01.09.1991 in Kraft.

<sup>470</sup> Siehe zu den Rückgangquoten der einzelnen Schadstoffe den Umweltbericht von 1994, BT-Drs. 12/8451, S. 16 ff.

<sup>471</sup> BT-Drs. 11/7168, S. 222 f.

<sup>472</sup> Zu vorhergehenden Entwürfen siehe *Sanden/Schoeneck*, BBodSchG, Einführung Rdnr. 79 ff.

entwickelt. In der Politik und damit auf der Ebene der staatlichen Entscheidungs- und Verantwortungsträger bestanden demgegenüber vergleichsweise frühzeitig Kenntnisse über das tatsächliche Gefahrenpotential zumindest bestimmter Schadstoffe und Verhaltensweisen. Der daraus folgende Handlungsbedarf wurde ebenfalls gesehen. Dennoch sind entsprechende Postulate zunächst zugunsten des Wirtschaftsaufschwunges hintan gesetzt worden. Die Entstehung der Bodenveränderungen ist somit seitens des Staates aufgrund einer anderen Prioritätensetzung lange Zeit toleriert worden. Eine fehlerhafte Ausrichtung der Umweltschutz- und Wirtschaftspolitik hat sogar dazu geführt, dass die Belastung des Bodens durch seinen Gebrauch als Schadstoffsenke noch zugenommen hat. Wissenschaftliche Fehleinschätzungen und defizitäre Mess- und Analysemethoden beförderten die Untätigkeit des Staates.

2.) Kompetenzstreitigkeiten auf dem Gebiet des Umweltschutzes trugen das Ihre zur Verzögerung der längst überfälligen gesetzgeberischen Aktivitäten bei. Zuweilen wird die Ansicht vertreten, eine umfassende und rechtzeitige Lösung der Kompetenzstreitigkeiten mit Blick auf den Bodenschutz hätte schon zu Beginn der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts erfolgen können und müssen, wodurch ein Großteil der heute bestehenden Bodenveränderungen und Altlasten verhindert worden wäre.<sup>473</sup>

3.) Zukünftig ist damit zu rechnen, dass der Wissenszuwachs über die Abläufe von Bodenprozessen und die Wirkungsweise von Einzelchemikalien sowie von Chemikaliencocktails im Boden Sanierungsmaßnahmen auch in bisher nicht als sanierungsbedürftig eingestuft Fällen erforderlich werden lässt.<sup>474</sup> Die Begrenztheit des Umweltmediums Boden zusammen mit der essentiellen Angewiesenheit auf die Intaktheit seiner Funktionen wird die Bodenschutzproblematik weiter verschärfen und die Schwelle der Sanierungsbedürftigkeit langfristig gesehen absinken lassen.

4.) Die ständig fortschreitende Verfeinerung verfügbarer Analysetechniken bringt immer wieder neue, zum Teil alarmierende Erkenntnisse über die Schädlichkeit von Bodenveränderungen hervor. Die nach wie vor wachsenden Kenntnisse über Bodenprozesse und über das Verhalten von Schadstoffen im Boden sind dringend erforderlich für die Schärfung des Problembewusstseins und für die Entwicklung von Abhilfemaßnahmen. Der Erkenntnisfortschritt und der wertorientierte

---

<sup>473</sup> So z. B. *Leidig*, Bodenschutz im Rechtssystem, S. 63.

<sup>474</sup> Beispielhaft für die Verschärfung von Rechtsvorschriften als Folge des Erkenntnisfortschrittes sei auf die TA Sonderabfall verwiesen, durch die sich die Zahl der als Sonderabfälle qualifizierten Stoffe von 80 auf 350 erhöht hat. Siehe dazu *Appold/Beckmann*, VerwArch 1990, S. 307 ff. (308).

Bewusstseinswandel prägen daher den Bodenschutz und die Bodensanierungstätigkeit als dessen vordringliche Aufgabe in einem Maße, der dem klassischen Gefahrenabwehrrecht fremd ist.<sup>475</sup>

### **(8) Nutzungsinteressen als Gefährdungsprämisse**

Das von kontaminierten Bodenflächen ausgehende Gefährdungspotential hängt maßgeblich von der realisierten oder zukünftig geplanten Grundstücksnutzung ab. Je nach Art der Bodennutzung differieren die Bodenwerte der Bundesbodenschutzverordnung, denen im Hinblick auf das Bestehen einer Gefahrenlage zumindest indizieller Charakter zukommt. Sowohl die Befugnis zur Anordnung von Sanierungsmaßnahmen als auch deren Umfang wird maßgeblich von menschlichen Nutzungsintentionen determiniert. Ein typisches Beispiel dafür stellt die Überplanung von Altlastenflächen im Zuge der städtebaulichen Suburbanisierung von Städten dar. Erst die abwägungsfehlerhafte Ausweisung solcher Flächen zur Wohnnutzung lässt eine Gefährdungssituation entstehen, indem es z. B. durch Ausgasen der Schadstoffe in Kellerräume und die körperliche Aufnahme derselben durch die Atemluft zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen kommen kann. Auch die direkte orale Aufnahme kontaminierten Erdreiches durch Kleinkinder oder der Umweg über die Nahrungskette bilden potentielle Gefährdungspfade.

Welcher Bodenzustand als schädlich einzustufen ist, hängt somit entscheidend von menschlichen Nutzungsinteressen ab.

Eine derartige Veränderlichkeit des Schutzbedürfnisses des Schutzgutes und damit der Eingriffsvoraussetzungen ist dem klassischen Gefahrenabwehrrecht fremd. Geht es jedoch um den Schutz der Umwelt und ihren Erhalt in einem lebenswerten Zustand, ist eine Definition des angestrebten, zu erhaltenden Zustandes nicht nur notwendig, sondern auch sachangemessen. Dieser als schutzwürdig festgelegte Bodenzustand ist nicht zwangsläufig mit der polizeirechtlichen Gefahrengrenze äquivalent, sondern kann aus verschiedenen politischen und rechtlichen Gründen (z. B. sensible Nutzung für Erholungszwecke, Vorsorge) über diese hinausgehen.

### **(9) Ausmaß der Belastungssituation**

Bei schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten handelt es sich nicht um Einzelphänomene, sondern um gehäuft auftretende, zum Teil flächendeckende Erscheinungen. Statistisch erhoben sind bislang nur Altlastenfälle, nicht aber sonstige schädliche Bodenveränderungen. Bei fehlender Erhebung basieren die Zahlen immer noch auf bloßen Schätzungen. Im Jahr 2000 waren 362.689 zivile Altlastenverdachtsflächen erfasst, von denen 100.129 Altablagerungen und

---

<sup>475</sup> Siehe hierzu *Murswiek*, in: Kimminich/v. Lersner/Storm (Hrsg.), HdUR, Band I, Stichwort „Gefahr“, S. 807 ff.

259.689 Altstandorte sind. Zwei Jahre zuvor beliefen sich die zivilen Altlastenverdachtsflächen noch auf eine Zahl von 304.093.<sup>476</sup> Es ist jedoch nicht nur die Anzahl der Verdachtsflächen in den vergangenen Jahren beträchtlich gestiegen, sondern es hat sich auch die Einschätzung des Gefährdungspotentials deutlich zur Annahme einer Sanierungsbedürftigkeit hin gewandelt. Von den Altlastenflächen sind nach bisheriger Einschätzung ca. 10-15% konkret sanierungsbedürftig.<sup>477</sup> Hinzu kommen ca. 10.000 militärische Altlasten, deren Bewertung besonders problematisch ist.<sup>478</sup>

Neben dem ungewöhnlichen quantitativen Ausmaß betroffener Flächen ist das auf die einzelne Fläche bezogene wirtschaftliche Ausmaß bemerkenswert. Die mit der Bodensanierung verbundene Kostenbelastung erreicht, wie gezeigt, beträchtliche Summen, die mit den durchschnittlichen Beseitigungskosten sonstiger polizei-rechtswidriger Zustände nicht vergleichbar ist.

Der mit der Bodensanierung anfallende Kostenaufwand hat eine Größenordnung erreicht, die den öffentlichen Haushalten bereits heutzutage erhebliche Probleme bereitet und dies auch zukünftig tun wird.<sup>479</sup> Wie die öffentlichen Haushalte den durch Altlasten verursachten Finanzbedarf decken könnten,<sup>480</sup> harrt nach wie vor einer überzeugenden Lösung. Das angedachte Spektrum reicht von Sondermitteln im Staatshaushalt über Kooperationsmodelle zwischen Staat und Privatwirtschaft bis hin zu Sonderabgaben<sup>481</sup>.<sup>482</sup> Daher wird versucht, die Hauptfinanzierungslast

---

<sup>476</sup> Siehe dazu den *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2004 (BT-Drs. 15/3600), Tz. 799 ff. und Tab. 9-2, die die bundesweite Entwicklung der Altlastenverdachtsflächen für den Zeitraum 1998-2000 wiedergibt. Eine differenzierende Statistik mit Stand 2004 enthält Tab. 9-3, die Daten von zwölf Bundesländern erfasst. In Baden-Württemberg wurden durch die historische Erhebung ca. 32.000 aktuelle Verdachtsflächen ermittelt; näher zu diesem Bundesland der „Statusbericht Altlasten“ mit weiteren Informationen, abrufbar unter [www.uvm.baden-wuerttemberg.de/alfaweb/index.html](http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/alfaweb/index.html).

<sup>477</sup> Vgl. zum Stand der Bewertung altlastenverdächtiger Flächen die Übersicht auf der Homepage des Umweltbundesamtes, einsehbar unter [www.umweltbundesamt.de/altlast/web1/deutsch/1-7.html](http://www.umweltbundesamt.de/altlast/web1/deutsch/1-7.html).

<sup>478</sup> So SRU, Umweltgutachten 2000 (BT-Drs. 14/3363), Tz. 79 und Umweltgutachten 2004 (BT-Drs. 15/3600), Tz. 799 ff.

<sup>479</sup> Zu dem Ergebnis einer grundsätzlichen finanziellen Überforderung der Kommunen gelangt *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1991, S. 753 ff. (762) auf der Grundlage einer die potentiellen altlastenbedingten Verpflichtungen der Kommunen betrachtenden Untersuchung.

<sup>480</sup> Ausführlich zu den einzelnen Lösungsmodellen *Winter*, Fondslösungen im Umweltrecht, S. 37 ff. und *Brandt*, Altlastenrecht, S. 222 ff.

<sup>481</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken solcher Sonderabgaben BVerfG, UPR 2000, S. 304 ff.; NJW 1998, S. 2346 ff. sowie NJW 1995, S. 381 ff. („Kohlepfennig-

Privatpersonen oder -unternehmen aufzubürden. Die Auferlegung der Sanierungspflicht auf den Grundstückseigentümer erscheint als eleganter Ausweg aus der fehlenden Belastbarkeit öffentlicher Haushalte mit Sanierungskosten. Die Heranziehung leicht ermittelbarer und potenter Privatpersonen besticht durch die bequeme Handhabbarkeit. Sie beschleunigt darüber hinaus die Sanierungsverfahren und hilft, die Behörden finanziell und organisatorisch zu entlasten.<sup>483</sup>

Das wirtschaftliche Ausmaß schädlicher Bodenveränderungen erschöpft sich allerdings nicht in der finanziellen Belastung. Schädliche Bodenveränderungen zeitigen darüber hinaus sozioökonomisch nachteilige Auswirkungen wie erhöhte Bodenpreise oder niedrige Freizeit- und Erholungswerte der Flächen. Schließlich bilden Sanierungskosten einen entscheidenden Faktor für die künftige Entwicklung von Flächen. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Grundstücken nimmt gegenwärtig nicht am Markt teil, weil das Sanierungsrisiko und die damit verbundene Kostenbelastung nicht eingeschätzt werden können.

In der Diskussion um die Bewältigung der Altlasten und die Statuierung von Sanierungspflichten haben finanzielle und sozioökonomische Aspekte einen Raum eingenommen, der einer Qualifizierung der Sanierungstätigkeit als Gefahrenabwehr eindeutig entgegensteht. Im klassischen Gefahrenabwehrrecht spielen solche Gesichtspunkte allenfalls eine untergeordnete Rolle.

### **(10) Endgültige Beseitigung der Gefahrenlage**

Nach Durchführung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen ist gemäß § 5 BBodSchV deren Wirksamkeit zu überprüfen und der Standort gegebenenfalls regelmäßig zu überwachen. Dies gilt vor allem in denjenigen Fällen, in denen ein Schadstoffpotential im Boden verblieben ist. Daher ist gemäß § 5 III BBodSchV die Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen der Behörde gegenüber zu belegen und bei Bedarf dauerhaft durch Eigenkontrollmaßnahmen zu überwachen. Unter Umständen müssen weiterhin technische Anlagen, z. B. Einrichtungen zur Sickerwasserbehandlung, betrieben werden, um den Sanierungserfolg sicherzustellen. Es stellt in der Sanierungspraxis keine Besonderheit dar, dass Aussagen über den

---

Entscheidung“). Kritisch zur diesbezüglichen Rechtsprechung aus umweltpolitischer Sicht z. B. *Bothe*, NJW 1998, S. 2333 ff.

<sup>482</sup> Dazu ausführlich *SRU*, Sondergutachten „Altlasten II“, BT-Drs. 13/380, mit einer Darstellung seinerzeit in den Bundesländern bestehender Finanzierungsmodelle (Tz. 171 ff.) sowie Vorschlägen für weitere Finanzierungslösungen in Tz. 183 ff.

<sup>483</sup> *Diebr*, UPR 1998, S. 128 ff. (129).

voraussichtlich notwendigen Zeitraum bis zum Erreichen des Sanierungszieles nicht getroffen werden können.<sup>484</sup>

Die Erforderlichkeit weiterer Beobachtungsmaßnahmen belegt und unterstreicht die Unsicherheit, die hinsichtlich der Effizienz von Sanierungsmaßnahmen besteht. Der (unerwartete) Wiederanstieg der Schadstoffbelastung nach dem zwischenzeitlichen Erzielen zum Teil sehr guter Sanierungserfolge ist nicht selten und in der Sanierungspraxis unter dem Begriff „Rebound-Effekt“ bekannt.<sup>485</sup> Ein definitiv erfolgreicher Abschluss der Sanierungstätigkeit kann nur bei vollständiger Schadstoffbeseitigung mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden. Ansonsten vereitelt die Abhängigkeit der Sanierungspflicht vom Erkenntnisfortschritt hinsichtlich des Schadstoffpotentials und von der fortschreitenden Umweltschutztechnik eine solche Feststellung. In der Literatur wird diese Abhängigkeit unter dem Stichwort der „Dynamisierung der Sanierungspflicht“ thematisiert.<sup>486</sup>

Eine Dynamisierung polizeirechtlicher Pflichten in Abhängigkeit vom wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt und von technischen Innovationen ist dem klassischen Gefahrenabwehrrecht und seiner relativ gesicherten Wissensbasis wesensfremd. Ebenso würde es ein Novum darstellen, wenn im Nachgang zu Gefahrenabwehrmaßnahmen langfristige Monitoringmaßnahmen zur Sicherstellung eines erfolgreichen Handelns zu Lasten des Polizeipflichtigen angeordnet werden könnten, wie es im Bodensanierungsrecht jedoch der Fall ist.

### (11) Möglichkeiten des Entziehens aus der Sanierungspflicht

Grundsätzlich besitzt ein Eigentümer die volle Verfügungsgewalt über die ihm zugeordneten Eigentumsobjekte. So steht es ihm jederzeit frei, seine Eigentümerstellung aufzugeben, indem er den Gegenstand z. B. derelinquiert oder veräußert. Sind mit der Innehabung des Gegenstandes indessen öffentlich-rechtliche Pflichten

---

<sup>484</sup> Siehe dazu beispielhaft die Sanierung des ehemaligen Werksgeländes der Firma „UNION“ in Werl und der chemischen Reinigung „Fester“ in Bornheim-Roisdorf, geschildert im Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 30 f. In dem letztgenannten Sanierungsfall waren hydraulische Sanierungsmaßnahmen neun Jahre lang durchgeführt worden, bevor ein innovatives Sanierungsverfahren (Einsatz von Nano-Eisen-Partikeln) als Pilotprojekt zur Anwendung kam. Zur Notwendigkeit des Einsatzes innovativer Sanierungsverfahren, um überhaupt ökologisch und ökonomisch erfolgreich eine Grundwassersanierung vornehmen zu können, siehe Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 32.

<sup>485</sup> Beispielhaft dafür sei der Fall der in-situ-Oxidation auf dem Altstandort „Große-Holtforth“ angeführt, der im Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 38 f., geschildert wird.

<sup>486</sup> Siehe zu einer solchen Abhängigkeit *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 4.

verbunden, wird die Frage aufgeworfen, in welchem Verhältnis zivilrechtliche Verfügungsbefugnis und eine an sie anknüpfende öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung zueinander stehen und wie sie sich gegenseitig beeinflussen. Bezogen auf die Bodensanierungspflicht des Grundstückseigentümers ist zu untersuchen, ob er sich durch eine Entledigung seines Eigentumsgegenstandes dieser öffentlich-rechtlichen Pflicht entziehen kann und wenn nicht, auf welche Gründe die Aufrechterhaltung seiner Pflichtigkeit gestützt wird.

Zunächst sei auf die Möglichkeit der Dereliktion näher eingegangen:

Fasst der Grundstückseigentümer den Entschluss, sich seiner Eigentümerstellung durch Dereliktion gemäß § 928 BGB zu begeben, wird in Rechtsprechung<sup>487</sup> und Literatur<sup>488</sup> ein Verstoß gegen § 134 BGB<sup>489</sup> oder § 138 BGB erörtert. Die überwiegende Meinung in Literatur und Praxis gelangt hierbei zu dem Ergebnis, dass die Verfügung trotz gleichzeitiger Entledigung von öffentlich-rechtlichen Pflichten zivilrechtlich wirksam ist. Es wird damit argumentiert, dass der Grundstückseigentümer schließlich nach wie vor die volle Verfügungsgewalt innehat und daher mit seinem Eigentum nach Belieben verfahren könne. Die öffentlich-rechtlichen Auswirkungen zivilrechtlicher (wirksamer) Verfügungen über einen Gegenstand seien aufgrund der Unabhängigkeit der zivilrechtlichen Betrachtungsweise selbstständig aus dem öffentlichen Recht heraus zu beurteilen und gegebenenfalls dort zu entscheiden.<sup>490</sup> Letzteres hat der Bundes-Bodenschutzgesetzgeber getan. Er hat sich in § 4 III S. 4 a. E. BBodSchG ausdrücklich dafür ausgesprochen, die öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung im Falle der Dereliktion aufrechtzuerhalten, sodass die Sanierungspflicht des (früheren) Grundstückseigentümers trotz einer zivilrechtlich wirksamen Eigentumsaufgabe fortbestehen bleibt. Die Gründe dafür werden sogleich erörtert.

Eng verwandt mit der soeben erörterten Problematik ist die Frage nach der Sittenwidrigkeit einer Grundstücksveräußerung, durch die sich der Altlasteneigentümer ebenfalls seiner öffentlich-rechtlichen Sanierungspflicht zu entziehen sucht. Der Rechtsprechung zufolge soll eine Sittenwidrigkeit zumindest dann anzunehmen sein, wenn das Rechtsgeschäft „seinem Gesamtcharakter nach darauf ab(zieht), Rechtsverhältnisse zum Schaden der Allgemeinheit zu regeln, indem die Kosten der

---

<sup>487</sup> Z. B. BGH, MDR 1996, S. 34 und VGH Mannheim, GewArch 1998, S. 301.

<sup>488</sup> Zur Missbilligung der Dereliktion *Taupitz*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (234 f.) m. w. N.

<sup>489</sup> Kritisch zur Unwirksamkeit wegen Gesetzesverstoßes unter Hinweis auf den zugrunde liegenden zirkulären Gedankengang *Kränz*, Zustandsverantwortlichkeit, S. 126.

<sup>490</sup> Zur Fortgeltung der öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit des früheren Eigentümers *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 302 Rdnr. 180.

Erkundung und Sanierung des Geländes (...) auf die öffentliche Hand abgewälzt werden“.<sup>491</sup>

Hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Bedeutsamkeit solcher Rechtsgeschäfte gilt das soeben Gesagte: Es handelt sich nicht um eine zivilrechtliche Frage, sondern funktional gesehen um eine der öffentlich-rechtlichen Sanierungsverantwortlichkeit annexe Frage, die autonom aus dem öffentlichen Recht zu beantworten ist. Folgerichtig hat sich das Bundes-Bodenschutzgesetz der Frage angenommen und sie in § 4 VI BBodSchG einer Regelung zugeführt. Danach soll in bestimmten Fällen der Eigentumsübertragung die öffentlich-rechtliche Sanierungsverantwortlichkeit bestehen bleiben. Derjenige Grundstückseigentümer, der sein Eigentum an dem Grundstück nach dem 01.03.1999 in zumindest fahrlässiger Unkenntnis seiner Sanierungsbedürftigkeit überträgt und bei Erwerb des Grundstückseigentums in seinem Vertrauen auf das Nichtvorhandensein schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten nicht schutzwürdig war, bleibt zur Sanierung verpflichtet. Damit soll das Vertrauen in die bodenschutzrechtliche Unbedenklichkeit des früheren Grundstückserwerbs geschützt werden. An der Verfassungsmäßigkeit dieser Norm bestehen jedoch erhebliche Zweifel.<sup>492</sup>

Das Fortbestehen der öffentlich-rechtlichen Pflichtenstellung trotz Entfallens der Eigentümerstellung an dem Objekt, an dem diese Pflichtenstellung anknüpft, verwundert und lässt die Frage nach legitimierenden Gründen aufkommen. Denn die öffentlich-rechtliche Zustandsverantwortlichkeit, als deren Ausprägung die Bodensanierungspflicht fungiert, wird mit der Sachherrschaft über das (Eigentums-)Objekt legitimiert. Die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Zustand einer Sache und damit die Möglichkeit, beispielsweise eine gefahrenträchtige Situation zu beseitigen, stellen das entscheidende Moment für die Heranziehung des Zustandsstörers gerade unter dem polizeirechtlichen Aspekt dar. Derjenige, der über die tatsächlichen Mittel zur schnellen und effektiven Beseitigung einer Gefahr verfügt, soll entsprechend in die Pflicht genommen werden können. Begibt sich diese Person jedoch ihres Einflusspotentials, entfällt zugleich dieser Legitimationsgrund. Soll die Verantwortlichkeit dennoch bestehen bleiben, müssen deren weitere gefunden werden. Die Berufung auf eine effektive Gefahrenabwehr scheidet jedenfalls aus.

Ein anderer denkbarer Zurechnungsgrund ist die Möglichkeit der Nutzenziehung aus der Sache vor der Eigentumsaufgabe. Mit diesem Argument wird denn auch im

---

<sup>491</sup> So VGH Mannheim, NuR 1999, S. 331 ff. und wohl auch BVerfG, NVwZ 2001, S. 65 ff. (66).

<sup>492</sup> Siehe zu diesem Fragenkreis *Müggenborg*, NVwZ 2001, S. 39 ff. (41) und *Papier*, JZ 1994, S. 810 ff. (817).



klassischen Polizei- und Ordnungsrecht die Zustandsverantwortlichkeit des Derelinquenten bejaht.<sup>493</sup> Dem Eigentümer, der aus einer störenden Sache Nutzen gezogen hat, könne es nicht gestattet sein, durch Dereliktion die entstandenen Nachteile, also insbesondere die Kosten für die Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung, auf die Allgemeinheit abzuwälzen.<sup>494</sup> Dieser Legitimationsgrund der Nutzenziehung findet nach hiesiger Auffassung seine Berechtigung im Falle des Strebens nach Lastentragungsgerechtigkeit, nicht aber wenn eine schnelle und effektive Gefahrenabwehr in Rede steht. Denn hier kann einzig die Innehabung gefahrenabwehrender Mittel ausschlaggebend sein.

Dass es bei der Aufrechterhaltung der Bodensanierungspflicht ausschließlich um finanzielle Aspekte der Lastentragung geht, wird weiterhin dadurch bestätigt, dass sie selbst dann nicht entfällt, wenn ein neuer Eigentümer die Sachherrschaft ausübt und damit über die entsprechenden Mittel zur Beseitigung der Gefahrenlage verfügt. Dominiert somit der Gedanke einer gerechten Lastenverteilung die Heranziehung des Grundstückseigentümers zur Bodensanierung, sind sie legitimierende Gründe zu suchen.

### iii) Fazit

Aus vorstehenden Ausführungen zu Besonderheiten der Bodensanierungstätigkeit lassen sich resümierend folgende Erkenntnisse gewinnen:

1.) Obwohl sich die Bodensanierungspflicht auf die Wiederherstellung von Bodenfunktionsverlusten (und Gewässerverunreinigungen) bezieht, sind nicht sie unmittelbarer Gegenstand der Gefährdungsabschätzung, sondern das als Gefahrenquelle angenommene Schadstoffinventar des Bodens. Stellen also die Bodenfunktionsverluste gar nicht den gefahrenträchtigen Bezugspunkt dar, kann die Wiederherstellung von Bodenfunktionen gewzungenermaßen nicht (primär) der Gefahrenabwehr dienen.

2.) Während im klassischen Gefahrenabwehrrecht auf hinreichend bekannte Kausalverläufe rekuriert werden kann, entbehrt die bodenschutzrechtliche Gefährdungsabschätzung entsprechend verlässlicher Grundlagen. Stattdessen bestehen für die rechtliche Problembewältigung bedeutsame Erkenntnisdefizite wissenschaftlicher und technischer Art: Nicht nur sind Bodenprozesse mit ihren Synergieeffekten, komplexen Interaktionen und natürlichen Schadstoffabbauraten noch nahezu unbekannt, sondern es sind auch die notwendigen Nachweis- und Sanierungsmethoden noch nicht ausreichend vorhanden oder praxisbewährt.

---

<sup>493</sup> So z. B. BVerwG, NJW 1999, S. 231 ff.; VGH Mannheim, UPR 1998, S. 397 ff.

<sup>494</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 77.

3.) Die Erkundung des Schadstoffpotentials hängt zudem entscheidend von der richtigen Festlegung des Untersuchungsprogramms sowie der Auswahl geeigneter Nachweisverfahren ab. Diese beiden Prämissen einer korrekten Einschätzung der Gefährdungssituation sind äußerst fehleranfällig. Selbst bei korrekter Festlegung des Untersuchungsprogramms und der Applikation hinreichend empfindlicher Untersuchungsmethoden ist es keineswegs gesichert, die zur Beurteilung des weiteren Vorgehens erforderlichen Ergebnisse zu erhalten. Ein vergleichbar hohes Risiko für Fehleinschätzungen und für eine unzureichende Generierung von Erkenntnissen besteht im klassischen Gefahrenabwehrrecht nicht.

4.) Fehlen eine Beurteilung erleichternde Bodenwerte in der Bundesbodenschutzverordnung für die ermittelten Schadstoffe oder Schadstoffgruppen, vollzieht sich die Gefährdungsabschätzung auf noch unsicherem Terrain. Da im Hinblick auf die Zielsetzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes im Zweifelsfall eine weitgehende Bodensanierungspflicht besteht, wirken sich Prognoseunsicherheiten zu Lasten des Sanierungspflichtigen aus. Dürfen Bodenwerte aus Länderlisten herangezogen werden, können sich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen ergeben. Zugleich illustrieren diese länderspezifisch variierenden Wertfestlegungen die trotz bestehender Schadstoffidentität letztlich divergierenden Gefährdungsabschätzungen. Eine Gewissheit über das tatsächliche Schädigungspotential, die der Wahrscheinlichkeitsprognose des klassischen Gefahrenabwehrrechts nahe kommt, ist nicht zu erreichen.

5.) Des Weiteren wird die Sanierungstätigkeit in hohem Maße von standortspezifischen Parametern determiniert. Die Sanierungsbedürftigkeit einer Fläche hängt z. B. von regionalen Standortspezifitäten, der historischen Bodennutzung und sonstigen bodenstrukturellen Besonderheiten ab. Aus Sicht des Grundstückseigentümers stellen diese von außen kommenden Umstände Zufälligkeiten dar, die den Fallkonstellationen höherer Gewalt ähneln. Trotz identischen Schadstoffinventars kann sich daher je nach Einzelfall eine mehr oder weniger hohe Belastungsintensität ergeben. Es bestehen keine Standardsanierungsmaßnahmen, die auf eine Vielzahl von Sanierungsfällen anwendbar wären. Der Standortbezug und die nicht beeinflussbaren Parameter erlangen ein beträchtliches Gewicht, was im klassischen Gefahrenabwehrrecht nicht der Fall ist.

6.) Betrachtet man die Entstehungsgründe für Bodenveränderungen näher, so erkennt man, dass diese in untrennbarem Zusammenhang mit Allgemeinwohlinteressen, allen voran dem Interesse an einem stetigen Wirtschaftswachstum, stehen. Postulate nach einem eigenständigen effektiven Bodenschutz blieben aufgrund wachstumsorientierter Präferenzen auf politischer Ebene lange Zeit ungehört und wurden nur zögerlich umgesetzt.

7.) Das seinerzeit in der Öffentlichkeit vorherrschende Umweltbewusstsein, insbesondere das Bodenschutzbewusstsein, muss rückblickend als unterentwickelt gelten. Dieses allgemeine Bewusstseinsdefizit verhinderte, dass die Grundstückseigentümer von den ihnen potentiell verfügbaren Abwehrrechten Gebrauch machen konnten.

8.) Selbst in heutiger Zeit ist die auf Schadensbeseitigung zielende Bodensanierungstätigkeit in einem Maße vom Erkenntnisfortschritt und von politischen Entscheidungen über zukünftige Bodennutzungsinteressen und über den generell anzustrebenden Bodenzustand (durch Erlass entsprechender Bodenwerte) abhängig, dass sie sich deutlich vom klassischen Gefahrenabwehrrecht abhebt.

9.) Die Suche nach einer Legitimation für die Inanspruchnahme des früheren Eigentümers lässt erkennen, dass die Bodensanierungspflicht nicht primär mit dem Argument einer schnellen und effektiven Gefahrenabwehr zu rechtfertigen ist. Der frühere Eigentümer verfügt nicht mehr über die Mittel, um ein schnelles Eingreifen zur Gefahrenbeseitigung zu ermöglichen. Vielmehr beruht die Aufrechterhaltung seiner Pflichtenstellung auf dem Gedanken der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit.

Vorstehendes zeigt, dass der Legitimationsgrund der Gefahrenabwehr in Anbetracht der Besonderheiten der bodenschutzrechtlichen Sanierungslage kritisch zu würdigen ist. Der Gefahrenabwehrgedanke kann jedenfalls nicht ohne Modifikationen auf die Bodensanierungspflicht angewendet werden und ist in seiner legitimierenden Kraft im Vergleich zum klassischen Polizei- und Ordnungsrecht deutlich abgeschwächt. Die dadurch entstehende Lücke muss durch andere Legitimationsgründe geschlossen werden. Jenen Aspekten ist im Rahmen der Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 II GG gebührend Rechnung zu tragen.<sup>495</sup>

## **b) Die Bodensanierungstätigkeit als Reparatur eines ökologischen Schadens**

Konnte bislang aufgezeigt werden, dass die Bodensanierungstätigkeit nicht dem Leitbild der klassischen Gefahrenabwehr entspricht,<sup>496</sup> sondern rechtlich bedeut-

---

<sup>495</sup> Auf die Auswirkungen im Einzelnen wird im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Ausgestaltung der Sozialbindung eingegangen.

<sup>496</sup> *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 309 ff. konstatiert eine deutliche Entfernung der bundesbodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht von den polizei- und ordnungsrechtlichen „Wurzeln“ unter Anführung normstruktureller und systematischer Gründe (z. B. § 4 III BBodSchG als unmittelbar geltende Rechtspflicht; keine Zusatzhaftung entsprechend § 4 II, III MEPolG). Zudem weist er darauf hin, dass in Teilen des Schrifttums der Verursacherbegriff in deutlicher Erweiterung zum polizei- und

same Unterschiede zu ihr aufweist, die zumindest Modifikationen der gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätze und Prinzipien erfordern,<sup>497</sup> ist nach weiteren Legitimationsgründen Ausschau zu halten. Dazu ist zunächst dem mit der Bodensanierung verfolgten Zweck, der nicht primär in der Gefahrenabwehr liegt, nachzugehen, bevor daran anknüpfend die Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers dazu in Relation gesetzt werden kann.

Tritt der gefahrenabwehrrechtliche Gedanke bei der Bodensanierungstätigkeit in den Hintergrund, drängt sich die Frage auf, welcher Rechtsgedanke seine Stelle einnimmt und den entstandenen Freiraum ausfüllt.<sup>498</sup> Hier verbleibt einzig die Einordnung der Bodensanierung als Reparation eines (ökologischen) Schadens.<sup>499</sup> Einer solchen Qualifikation der Bodensanierungstätigkeit als Schadensersatzmaßnahme kann nicht a limine entgegen gehalten werden, ökologische Schäden an Naturgütern, insbesondere an Ökosystemen, entzögen sich wegen deren Einzigartigkeit prinzipiell einer Wiederherstellung. Die Anforderungen, die der Bundesgerichtshof an das Vorliegen eines „Unikates“ stellt,<sup>500</sup> sind im Falle ökologischer Schäden nur selten erfüllt. Als „offene Systeme“ sind Ökosysteme ständigen Veränderungen unterworfen und weisen nicht den engen persönlichen Bezug zum Rechtsinhaber auf, der eine Reparationsleistung ausschließen könnte. Bei ökologischen Schäden ist eine Naturalrestitution bereits dann als möglich anzunehmen, wenn durch Sanierungsmaßnahmen ein funktionell gleichartiger oder gleichwertiger

---

ordnungsrechtlichen Begriffsverständnis interpretiert wird, ohne die darin implizierte Abkehr als eine solche zu bezeichnen, a. a. O., S. 316.

<sup>497</sup> Die Frage nach der Übertragbarkeit von Regelungen und Grundsätzen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts auf das Bodenschutzrecht stellt auch *Rengeling*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 84. Eine Antwort wird dort nicht gegeben. *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 167 f. schlussfolgert, dass die Anknüpfung an den Gefahrbegriff dort keinen Sinn mache, wo Unsicherheit herrscht. In einem von Ungewissheit und Unsicherheit geprägten Bereich versage das an Vorhersehbarkeit und Beherrschbarkeit orientierte ordnungsrechtliche Handlungsinstrumentarium. Risikogeprägte Situationen seien mittels des Gefahrenabwehrrechts ohne Verbiegung seines tradierten Inhalts nicht zu bewältigen.

<sup>498</sup> Dieser Rechtsgedanke wird anschließend auf seine legitimierende Kraft im Hinblick auf die Inanspruchnahme des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers für Bodensanierungsmaßnahmen zu prüfen sein.

<sup>499</sup> Vgl. *Selmer*, Privates Umwelthaftungsrecht, S. 29. Zur Betrachtung der Sanierungstätigkeit als Reparatur eines Umweltschadens in den Kreisen der Sanierungsdurchführenden siehe exemplarisch und repräsentativ den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 6.

<sup>500</sup> Grundlegend hierzu die „Modellboot-Entscheidung“ des Bundesgerichtshofes, BGHZ 92, S. 85 ff. = JZ 1985, S. 39 ff. mit Anmerkung Medicus.

Zustand erreichbar ist.<sup>501</sup> Dieser Grundgedanke liegt beispielsweise auch der naturschutzrechtlichen Kompensationsregelung für Eingriffe zugrunde. Maßgebliches Kriterium für die Anerkennung als Kompensationsleistung ist die Eignung der Maßnahme zur Wiederherstellung der ökologischen Funktionen des beeinträchtigten Naturhaushaltes und damit die Erbringung einer zumindest approximativen Reparation. Angesichts dessen, dass die Sanierung ökologischer Schäden im öffentlichen Interesse liegt, ist entscheidender Gesichtspunkt die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen von Umweltgütern. Es geht insoweit nicht um die Ersetzbarkeit eines Individualschadens, worauf jedoch die „Unikat“-Rechtsprechung zugeschnitten ist.

Welche Gesichtspunkte für eine Qualifikation der Bodensanierungstätigkeit als Schadensersatzleistung gefunden werden können und welches Gewicht ihnen im Vergleich zum Gefahrenabwehrgedanken beizumessen ist, wird Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sein. Dabei ist vorab darauf einzugehen, ob und inwieweit der Bodenschutz einschließlich der Wiederherstellung von Bodenschäden überhaupt in den öffentlichen Aufgabenbereich fällt und nicht eher dem privatrechtlichen Bereich zuzuordnen ist.

### **i) Bodenschutz als öffentliche Aufgabe**

In der Rechtstradition ist der Boden bereits frühzeitig als Eigentumsobjekt erfasst und rechtlich entsprechend behandelt worden. Durch die eigentumsrechtliche Zuordnung des Bodens zu einem Rechtssubjekt war dieser in gewisser Weise dem öffentlichen Blickfeld entrückt. Denn die Erhaltung der Nutzungsfähigkeit des Bodens wie sein Schutz insgesamt wurde als im eigenen Interesse des Eigentümers liegend angesehen und konnte demzufolge guten Gewissens seinem Verantwortungsbereich überantwortet werden. Bodenschutz war eine private, nicht eine öffentliche Aufgabe.

Hierbei wurde jedoch übersehen, dass die Interessen des Eigentümers und die der Allgemeinheit an der Erhaltung der Bodenfunktionen grundsätzlich auseinanderfallen. Während der Grundstückseigentümer seine Bodennutzung in erster Linie an eigenen, regelmäßig kurzzeitig orientierten Interessen ausrichtet und daher allenfalls einen entsprechend verkürzten Bodenschutz verfolgt, liegt der langfristig orientierte Schutz sämtlicher Bodenfunktionen, z. B. zur Stabilisierung des Wasserhaushaltes und zur Aufrechterhaltung des Naturkreislaufes insgesamt, im öffentlichen Allgemeinwohlinteresse. Dieses Schutzziel kann wegen der Interessendiskrepanz zwischen Privateigentümer und Allgemeinheit nicht auf dem Privatrechtsweg

---

<sup>501</sup> So BGHZ 102, S. 322 ff. (327) und BGH, NJW 1992, S. 302 ff. (305).

verfolgt werden.<sup>502</sup> Hinzu kommt, dass der einzelne Grundstückseigentümer aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen bislang nicht in der Lage ist, den im öffentlichen Interesse liegenden Bodenschutz überhaupt zu gewährleisten:

Es mangelt ihm bereits an der dazu erforderlichen Rechtsstellung. Wegen der im deutschen Recht etablierten Notwendigkeit einer subjektiven Rechtsbetroffenheit ist die Geltendmachung rein im öffentlichen Interesse liegender Rechte bisher ausgeschlossen. Ein ausschließlich allgemeinwohlorientierter Bodenschutz kann von einem Privatrechtssubjekt aufgrund dieser Rechtsdogmatik (noch) nicht wahrgenommen werden.

Des Weiteren ist der private Grundstückseigentümer aus tatsächlichen Gründen an der Verfolgung eines effektiven Bodenschutzes gehindert. Denn die zuvor aufgezeigten Entstehungszusammenhänge können in ihrer Tragweite und Komplexität von ihm nicht erfasst werden. Wann eine dem öffentlichen Interesse gegenläufige Bodenveränderung vorliegt, entzieht sich seinen Kenntnissen und seinem Beurteilungsvermögen, was vor allem dann gilt, wenn intergenerationelle und globale Aspekte berücksichtigt werden sollen.

Ein umfassender und effektiver Bodenschutz, der nachfolgende Generationen und die globale Dimension der Bodenveränderungen mit in den Blick nimmt, ist eine genuin öffentliche Aufgabe<sup>503</sup>. Sowohl die Aufklärung der Entstehung von Bodenveränderungen als auch die Beurteilung ihres Schädigungspotentiales bedarf staatlichen Tätigwerdens. Die Umsetzung von Bodenschutzzielen – wie von Umweltschutzziele allgemein – kann nicht autonom ohne staatliche Vorgaben von Privatrechtssubjekten geleistet und von ihnen daher nicht gesetzlich verlangt werden. Die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele ist in erster Linie dem öffentlichen Recht anheim gestellt, was seit Beginn der siebziger Jahre des vergangenen

---

<sup>502</sup> Anderes gälte allerdings dann, wenn die Geltendmachung öffentlich-rechtlicher Bodenschutzinteressen durch ein Privatrechtssubjekt quasi in Prozessstandschaft für die Allgemeinheit insbesondere vor Gericht erfolgen könnte.

<sup>503</sup> Der im vorliegenden Kontext verwendete Begriff der öffentlichen Aufgabe ist gleichbedeutend mit dem der staatlichen Aufgabe (so z. B. auch *Erbguth*, in: Sachs, GG, Art. 30 Rdnr. 32) und dient wie jener der Abgrenzung zu solchen Aufgaben, deren Erfüllung der Gesellschaft bzw. dem einzelnen Gesellschaftsmitglied vorbehalten oder auferlegt ist. Aufgrund der Komplexität und der Unüberschaubarkeit des gemeinwohlorientierten Bodenschutzbedürfnisses für den Einzelnen ist seine Befriedigung sachbedingt und notwendig eine vom Staat wahrzunehmende Aufgabe, hierzu ausführlich *Hübler*, DÖV 1985, S. 505 ff. (508 ff.). Diese zwingende Zuweisung der Aufgabe des Bodenschutzes wird vorliegend mittels der attributiven Erganzung „genuin“ zum Ausdruck gebracht.

Jahrhunderts offenkundig erkannt ist.<sup>504</sup> Die Sanierung von über das Privatinteresse hinausgehenden Bodenschäden bedarf in gleichem Maße staatlicher Regulierung wie die Abwehr dem Allgemeinwesen drohender Gefahren. Die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ist inzwischen durch Art. 20a GG von Verfassung wegen als öffentliche Aufgabe festgeschrieben. Über das Erfordernis eines staatlichen Schutzes hinaus wird aus der Bedeutung als Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen zuweilen abgeleitet, dass zwingend ein ökologischer Schutzansatz zu verfolgen sei.<sup>505</sup>

Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene ist die staatliche Verantwortlichkeit für die Interessenwahrnehmung im Hinblick auf überindividuelle Umweltschäden erstmals explizit im Weißbuch zur Umwelthaftung festgelegt worden. Diese wurde dabei in Folgendem gesehen: Zunächst soll(te) der Staat zur Einforderung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen verpflichtet sein und dann im Falle des Scheiterns ergänzend eintreten müssen. Hierbei sollte er generell zur (Eigen-)Durchführung der Sanierungsmaßnahmen unter Verwendung vom Verursacher gezahlter Mittel verpflichtet sein.<sup>506</sup>

## ii) Kompetenzrechtliche Bedenken

Ein erstes Indiz für den zutreffenden Legitimationsgrund der Bodensanierungspflicht gibt die zur Zeit des In-Kraft-Tretens des Bundesbodenschutzgesetzes bestehende grundgesetzliche Kompetenzordnung.

Es stößt auf kompetenzrechtliche Bedenken, die Sanierungspflicht des § 4 III BBodSchG ausschließlich oder zumindest überwiegend als Gefahrenabwehr einzuordnen. Denn die Gefahrenabwehr ist originärer Regelungsgegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts, einer in die Kompetenz der Länder fallende Gesetzesmaterie. Um eine bundesrechtliche Gesetzgebungskompetenz zu begründen, müsste eine Annexkompetenz zur bodenrechtlichen Sachkompetenz angenommen werden. Die fachgesetzliche Sachkompetenz ermächtigt zum Erlass von Regelungen, die den Zustand einer Sache und das Verhalten einer Person betreffen. Die Gesamtheit dieser fachgesetzlichen Regelungen determiniert die polizeirechtlichen Begriffe der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ und entscheidet damit zugleich

---

<sup>504</sup> Instrukтив hierzu *Rebbinder*, NuR 1989, S. 149 ff.

<sup>505</sup> So explizit im Hinblick auf den Bodenschutz *Storm*, in: Kimminich/v. Lersner/*Storm* (Hrsg.), HdUR, Bd. I, Stichwort „Bodenschutzrecht“, S. 315 ff. (318), der dabei – wie hier vertreten – einer strikten Trennung zwischen anthropozentrischen und ökozentrischen Umweltschutzansätzen entgegentritt.

<sup>506</sup> KOM (2000) 66 endg. v. 09.02.2000, S. 24 f. Diese Pflicht wurde später in der Umwelthaftungsrichtlinie zum Ermessen herabgestuft, Art. 5 IV S. 2 und Art. 6 III S. 2 UHRL.

über eine Gefährdung und Störung derselben. Die an sie anknüpfenden Rechtsfolgen hingegen sind originärer Regulationsgegenstand der Polizeigesetze, die eine Definition der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht enthalten.<sup>507</sup>

Demzufolge darf ein bundesrechtliches Bodenschutzgesetz zwar Vorschriften über den Zustand des Bodens sowie Verhaltenspflichten zu dessen Schutz statuieren, nicht aber hauptsächlich Gefahrenabwehrmaßnahmen als wichtigsten Anwendungsbereich enthalten. Eine solche Gewichtung der Gefahrenabwehr im Gesamtkonzept des Bundes-Bodenschutzgesetzes widerspräche ihrer Zulässigkeit als nur annexer Regelungsinhalt fachgesetzlicher Normen. Wegen jener kompetenzrechtlichen Bedenken hielt sich der Regierungsentwurf eines Bundes-Bodenschutzgesetzes vom 25.09.1996 im Hinblick auf die Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in dem Bewusstsein zurück, für gefahrenabwehrrechtliche Vorschriften allenfalls eine Annexkompetenz in Anspruch nehmen zu können.<sup>508</sup>

Diese kompetenzrechtlichen Bedenken werden allerdings dann zumindest abgeschwächt, wenn die bundesbodenschutzgesetzliche Kardinalpflicht der Bodensanierung nicht in erster Linie der Gefahrenabwehr zu dienen bestimmt ist, sondern im Einklang mit der Zielsetzung des § 1 BBodSchG hauptsächlich der Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen. Überlagert die reparierende Komponente der Bodensanierungstätigkeit die gefahrenabwehrrechtliche, stehen der Annahme einer Bundeskompetenz keine durchgreifenden Bedenken gegenüber.<sup>509</sup>

Diese Sichtweise bestätigen die folgenden kompetenzrechtlichen Überlegungen:

Die bodenschützenden Regelungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes finden ihre kompetenzrechtliche Grundlage in einem Kompetenzmix, innerhalb dessen Art. 74 I Nr. 11 und Nr. 18 GG a. F. als wichtigste Kompetenztitel hervortreten.<sup>510</sup> Für die Sanierungspflicht des Grundstückseigentümers kommt als kompetenzielle Grundlage Art. 74 I Nr. 18 GG a. F. entscheidende Bedeutung zu.

Die Materie „Bodenrecht“ des Art. 74 I Nr. 18 GG a. F. umfasst solche Vorschriften, „ (...) die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher

---

<sup>507</sup> Siehe dazu *Bickel*, NVwZ 2004, S. 1210 ff. (1210).

<sup>508</sup> Siehe hierzu *Sanden/Schoeneck*, BBodSchG, Einführung Rndr. 24.

<sup>509</sup> Näher zu den Bedenken, für überwiegend ordnungsrechtlich geprägte Vorschriften eine Bundeskompetenz nach den Kompetenzvorschriften vor der Föderalismusreform anzunehmen und über die ökologische (nicht aber die gefahrenabwehrrechtliche) Ausrichtung des Gesetzes eine Bundeskompetenz zu begründen, *Frenz*, BBodSchG, § 1 Rdnr. 20 ff. m .w. N. in Fn. 82 f.

<sup>510</sup> Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6701, S. 16 ff.



Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.<sup>511</sup> Hierbei geht es vor allem um die Statuierung von Rechten und Pflichten des Bodennutzers bzw. des auf den Boden Einwirkenden und um die Frage, „in welcher Weise der Eigentümer sein Grundstück nutzen darf“<sup>512</sup>. Um bodenschützende oder generell bodenbezogene Vorschriften auf den Kompetenztitel „Bodenrecht“ stützen zu können, müssen sie folglich im Zusammenhang mit der Regelung der Nutzungsbefugnisse am Grund und Boden stehen. Beispielsweise können die Nutzungsrechte am Boden beschränkt werden oder Pflichten im Umgang mit dem Boden auferlegt werden, um die Bodennutzung allgemeinwohlverträglich zu gestalten. Repressive Sanierungspflichten, die in keinerlei Zusammenhang mit Einwirkungen des Bodennutzers bzw. des Bodeneigentümers auf den Boden stehen, regeln jedoch nicht die Grundstücksnutzung, wenn letzterer – wie in den hier betrachteten Fällen – keine Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Entstehung der nunmehr sanierungsbedürftigen schädlichen Bodenveränderungen hatte.

Zielt die Sanierungstätigkeit hingegen in erster Linie auf die Wiederherstellung beeinträchtigter Bodenfunktionen, ist ihr primäres Ziel die Gewährleistung der zukünftigen Nutzungsfähigkeit des Bodens für anthropogene Zwecke.<sup>513</sup> Nach diesseitiger Auffassung wird damit zumindest im weiteren Sinne die zukünftige Grundstücksnutzung in Bezug genommen, sodass Art. 74 I Nr. 18 GG a. F. als Kompetenzgrundlage heranziehbar ist.

### iii) Schädliche Bodenveränderungen als ökologischer Schaden

Um die Bodensanierung als Behebung eines ökologischen Schadens erfassen zu können, ist dieser vorab unter Hervorhebung seiner zur Gefahrenabwehr abgrenzenden Merkmale zu definieren.

Innerhalb des Schadensbegriffes gilt es der gängigen Systematisierung im Schrifttum<sup>514</sup> folgend zwischen dem „ökologischen Schaden“ als speziellerem und dem „Umweltschaden“ als allgemeinerem Terminus zu differenzieren. Zu den Umweltschäden zählen neben der Kategorie des ökologischen Schadens Gesundheits-

---

<sup>511</sup> Rechtsgutachten des BVerfG v. 16.06.1954 (Baurechtsgutachten) – 1 PBvV 2/52 – , BVerfGE 3, S. 407 ff. (424).

<sup>512</sup> Rechtsgutachten des BVerfG v. 16.06.1954 (Baurechtsgutachten) – 1 PBvV 2/52 – , BVerfGE 3, S. 407 ff. (424).

<sup>513</sup> *Sanden/Schoeneck*, BBodSchG, Einführung Rndr. 32. So auch die Begründung zum UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 980 f.

<sup>514</sup> *Kadner*, Der Ersatz ökologischer Schäden, S. 5; *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 24 ff.; *Will/Marticke*, Verantwortlichkeit für ökologische Schäden, S. 5.

schäden beim Menschen sowie Gebäude- oder Sachschäden, die mittels eines Umweltmediums entstanden sind.

Im vorliegenden Kontext ist der engere Begriff des ökologischen Schadens von Relevanz, da Anknüpfungspunkt der Bodensanierungstätigkeit das Vorliegen von (schädlichen) Bodenveränderungen ist. Diese gilt es auf ihre Schadensqualität hin zu untersuchen, um daran anschließend die Bodensanierung gegebenenfalls schwerpunktmäßig als Reparatur eines ökologischen Schadens einordnen zu können, der gegenüber die gefahrenabwehrrechtliche Dimension in den Hintergrund tritt. Dieses Untersuchungsziel bedingt einen Schadensbegriff, der nicht bereits eine gefahrenabwehrrechtliche Komponente als Tatbestandsmerkmal in sich trägt, wie es beim Umweltschadensbegriff der Fall wäre. Stattdessen muss eine Terminologie gewählt werden, die eine möglichst exakte Trennung der Schadensreparation von der Gefahrenabwehr erlaubt. Aus diesem Grund wird nachfolgend dem ökologischen Schaden nachgegangen, was auch insoweit stringent ist, als die bundesbodenschutzgesetzliche Bodensanierungspflicht nicht direkt auf bereits eingetretene Gesundheits-, Gebäude- oder Sachschäden ausgerichtet ist.

Was unter einem Schaden an oder einer Schädigung von Umweltgütern zu verstehen ist, lässt sich dem Entwurf eines Umweltschadensgesetzes entnehmen.<sup>515</sup> In § 2 Nr. 2 USchGE werden diese synonym verwendeten Begriffe wie folgt umschrieben:

„Schaden oder Schädigung: eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung einer natürlichen Ressource oder Beeinträchtigung der Funktion einer natürlichen Ressource;“<sup>516</sup>

Obwohl diese Definition eine einfache und eindeutige Handhabbarkeit des Schadensbegriffes suggeriert, zeichnet sich ein ökologischer Schaden charakteristischerweise durch seine Komplexität und das Betroffensein eines ganzen Wirkungsgefüges<sup>517</sup> aus. Daraus resultieren nicht nur Nachweisschwierigkeiten,<sup>518</sup>

---

<sup>515</sup> Auf supranationaler Ebene wird der ökologische Schaden z. B. im Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (USA) und vor allem der EG-Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG v. 21.04.2004 (ABl.EU Nr. L 143, S. 56 ff.) definiert.

<sup>516</sup> Die beeinträchtigte Funktion der natürlichen Ressource kann gem. Art. 2 Nr. 13 UHRL zum Nutzen einer anderen natürlichen Ressource oder der Öffentlichkeit bestehen. Dabei soll im Interesse eines umfassenden Schutzes der komplexen Wirkungszusammenhänge innerhalb von Ökosystemen eine weite Auslegung dieses Definitionsbestandteiles geboten sein. So *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 55.

<sup>517</sup> Hievon legen z. B. die umfangreichen Umweltverträglichkeitsstudien von Vorhaben ein anschauliches Zeugnis ab.

sondern auch Probleme bei der Schadensbehebung. Kurz und generalisierend gesagt, tritt an die Stelle des Bekannten das Ungewisse und das Risiko.<sup>519</sup>

Zu diesen sachbedingten Erkenntnisschwierigkeiten tritt die Normativität des Schadensbegriffes hinzu: Nicht jede nachteilige Veränderung wird als (reparationsbedürftiger) Schaden angesehen, sondern sie muss das Kriterium der Erheblichkeit, das als Reflektor gesellschaftlicher bzw. politischer Vorstellungen über den anzustrebenden Umweltzustand fungiert, erfüllen.<sup>520</sup> Deshalb muss die Veränderung oder Beeinträchtigung „feststellbar nachteilig“ oder „erheblich“ sein.

Dass von den nachteiligen Veränderungen der natürlichen Ressource weitere näher oder ferner liegende Gefahren drohen (müssten), ist in dem schadensrechtlichen Kontext ohne Bedeutung und muss folglich nicht als Definitionsbestandteil aufgenommen werden. Da die allgemeine Sanierungspflicht gemäß § 6 USchGE nur den Eintritt eines Umweltschadens zur Voraussetzung hat, ist die Gefahreneignung der Veränderung oder Beeinträchtigung keine zwingende Bedingung für die Statuierung von Sanierungspflichten. Anders gewendet: Sanierungspflichten sind generell unmittelbar auf den eingetretenen Umweltschaden bezogen und bestehen ungeachtet der von diesem Zustand ausgehenden weiteren Gefährdungen von Schutzgütern. Dem entsprechend konzentrieren sich Sanierungsmaßnahmen i. S. d. § 2 Nr. 8 USchGE auf die Sanierung des Umweltschadens.<sup>521</sup> Folgerichtig wird im Umweltschadensgesetzentwurf weiterhin jede Maßnahme, die darauf zielt,

„die betreffenden Schadstoffe oder sonstigen Schadfaktoren unverzüglich zu kontrollieren, einzudämmen, zu beseitigen oder auf sonstige Weise zu behandeln, um weitere Umweltschäden und nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder eine weitere Beeinträchtigung von Funktionen zu begrenzen oder zu vermeiden;“

als Schadensbegrenzungsmaßnahme bezeichnet und nicht als Gefahrenabwehrmaßnahme. Dass mit solchen Aktivitäten weitere Umweltschäden und nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder eine weitere Beeinträchtigung von Funktionen begrenzt oder vermieden werden sollen, stellt einen Nebenaspekt dar,

---

<sup>518</sup> Für den Schadensnachweis werden moderne Messmethoden und Analyseverfahren in zunehmendem Maße unverzichtbar.

<sup>519</sup> *Gilles Martin*, *Le dommage écologique*, S. 99, formuliert treffend: „Derrière le dommage, le risque dont il est porteur“ (zit. nach Leonhard, *Der ökologische Schaden*, S. 33).

<sup>520</sup> Hier liegt die Ursache für das Auseinanderfallen des Individualschadens und des ökologischen Schadens im Allgemeininteresse, vorausgesetzt das beeinträchtigte Umweltgut ist überhaupt privatrechtlich zugeordnet. So auch *Leonhard*, *Der ökologische Schaden*, S. 38 ff.

<sup>521</sup> Damit wird nicht in Abrede gestellt, dass Sanierungsmaßnahmen gleichzeitig einen Beitrag zur Abwehr von Gefahrensituationen leisten können.

der keine Qualifizierung als Gefahrenabwehrmaßnahme nach sich zieht. Zugleich wird hieran deutlich, dass Sanierungsmaßnahmen im Umweltrecht oftmals quasi unterschwellig eine gefahrenabwehrrechtliche Komponente immanent ist, die jedoch nicht derart aufgewertet werden darf, dass das Hauptziel einer Schadensreparation oder -begrenzung zu einem Nebenziel degradiert und statt ihrer der Neben-aspekt der Gefahrenabwehr als Hauptziel dargestellt wird. Während die Sanierungstätigkeit in erster Linie die Heilung eines Umweltschadens zum Ziel hat, dienen Gefahrenabwehrmaßnahmen der Prävention von Schadenseintritten, z. B. der Abwendung unmittelbar bevorstehender Umweltschäden gemäß § 5 USchGE. Reparationsleistungen bzw. Wiederherstellungsmaßnahmen setzen somit einen Schadenseintritt voraus, den Gefahrenabwehrmaßnahmen gerade verhindern sollen.

Soweit in dem Umweltschadengesetzentwurf in § 5 explizit Gefahrenabwehrpflichten statuiert werden, steht die Gefahr eines Umweltschadens, also einer nachteiligen Veränderung einer natürlichen Ressource oder eine Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit, in Rede.<sup>522</sup> Der Blick ist folglich strikt auf die natürliche Ressource gerichtet. Ihr Zustand entscheidet über das Vorliegen eines Schadens oder einer Gefahr. Die nachteilige Veränderung von Eigenschaften einer natürlichen Ressource ist hierbei synonym zum Schadensbegriff, während die bei ungehindertem Geschehensablauf absehbare Realisierung der nachteiligen Veränderung mit dem Rechtsbegriff der Gefährdung synonym ist.<sup>523</sup>

Ein ökologischer Schaden<sup>524</sup> liegt somit bereits mit der Beeinträchtigung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Umwelt oder ihrer Bestandteile vor.<sup>525</sup> Ein solcher

---

<sup>522</sup> Um den im Rahmen der Erörterung der Besonderheiten der Bodensanierungspflicht dargelegten Schwierigkeiten der Prognostizierbarkeit entsprechender Schadenseintritte gerecht zu werden, muss gemäß § 5 USchGE die Unmittelbarkeit der Gefahr festgestellt werden. Andernfalls kann das Ergreifen von Vermeidungsmaßnahmen nicht verlangt werden.

<sup>523</sup> Siehe zu den Begrifflichkeiten z. B. die „Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen“, die von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser im Mai 2006 herausgegeben worden sind, S. 6.

<sup>524</sup> Ein rein ökologischer Schaden ist vom individuellen Schaden einer Privatperson wesensverschieden. Zur Geltendmachung eines rein ökologischen Schadens ist eine Privatperson de lege lata nicht berechtigt, und zwar auch nicht nach dem Umwelthaftungsgesetz v. 10.12.1990, BGBl. I S. 2634, geänd. d. Art. 129 G. v. 19.04.2006, BGBl. I S. 866. Sie kann stets nur ihren – unter Umständen in gegenständlicher Hinsicht (teil-)identischen – Privatschaden kompensiert verlangen.

<sup>525</sup> Versteht man die Verletzung von Umweltgütern funktionsbezogen, liegt ein ökologischer Schaden im engeren Sinne dann vor, wenn ökologische Funktionen verletzt sind. Sind anderweitige Funktionen, insbesondere Nutzungsfunktionen, beeinträchtigt, könnte man von einem ökologischen Schaden im weiteren Sinne sprechen. In Bezug

Schaden kann typischerweise nicht von einem Einzelrechtssubjekt als Verletzung eines Individualrechtsgutes geltend gemacht werden. Die Reparation eines ökologischen Schadens bedarf vielmehr der Ausformung eines öffentlich-rechtlichen Haftungssystems, wie im Bundes-Bodenschutzgesetz geschehen.<sup>526</sup> Schädliche Bodenveränderungen im Sinne des § 2 III BBodSchG sind aufgrund ihrer gesetzlichen Definition als Beeinträchtigung von Bodenfunktionen als ökologischer Schaden einzustufen, und zwar unbeschadet des weiter qualifizierenden Geeignetheitserfordernisses, das lediglich eine Erheblichkeitsschwelle festlegen soll. In Anlehnung an das bereits vorgestellte Konzept von „stress and strain“, mit dem Schädwirkungen auf Ökosysteme beschrieben werden können, handelt es sich bei schädlichen Bodenveränderungen um einen sogenannten plastischen Strain, d. h. eine Veränderung des Systems in struktureller oder funktioneller Hinsicht. Eine schädliche Bodenveränderung liegt nämlich der Gesetzesdefinition zufolge erst dann vor, wenn Bodenfunktionen bereits beeinträchtigt sind und nicht nur ein vom Boden aufgrund seiner noch intakten Funktionsabläufe zu bewältigender Stress vorliegt.<sup>527</sup> Eine plastische Veränderung einer natürlichen Ressource stellt einen Schaden im rechtlichen Sinne dar, während die bloß elastische Dehnung des Systems, die noch nicht in eine plastische Veränderung umgeschlagen ist, unter den Gefahrenbegriff zu subsumieren ist.

#### iv) Aussagen im Gesetz

Im Folgenden sei nun das Bundes-Bodenschutzgesetz daraufhin untersucht, welches Gewicht der schadensreparierenden Komponente im Vergleich zur gefahrenabwehrenden im Rahmen der Bodensanierungspflicht zukommt.

#### (1) Der Sanierungsbegriff

§ 4 III BBodSchG verpflichtet seine Adressaten dazu, den Boden und Altlasten sowie bestimmte Gewässerverunreinigungen zu sanieren. Dass das Ziel solcher

---

genommen wäre dann das verletzte Rechtsgut als Ganzes ohne Differenzierung nach seinen Funktionen. Da das Bundes-Bodenschutzgesetz alle Bodenfunktionen zu schützen beabsichtigt, ist eine solche Differenzierung nicht erforderlich und bedarf keiner vertiefenden Erörterung.

<sup>526</sup> Sobald durch die Schädigung von Umweltkompartimenten (zugleich) ein Individualrechtsgut bzw. ein privates Interesse verletzt wird, liegt ein zivilrechtlich relevanter, ersatzfähiger Schaden vor.

<sup>527</sup> Eine elastische Reaktion des Bodens auf äußeren Stress (z. B. in Form von Schadstoffdeposition) kann unter Umständen Jahrzehnte währen und erst dann in eine plastische Systembeeinträchtigung übergehen. Letzteres kann bspw. durch Hinzutreten weiterer Stressfaktoren bedingt sein. Siehe dazu *Mayer*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), *Wissen für die Umwelt*, S. 32.

Sanierungsmaßnahmen die Überführung kontaminierter Böden und Grundwässer in einen besseren Zustand ist, lässt sich an der englisch-amerikanischen Sanierungsterminologie deutlich ablesen. Dort wird im Zusammenhang mit Sanierungsmaßnahmen von „remediation“ gesprochen. Dieses Wort bezeichnet die Heilung eines schlechten Zustandes.<sup>528</sup> Welche weiteren Implikationen von diesem schlechten Zustand ausgehen können, ist irrelevant. Sie stehen nicht im Fokus der Sanierungsmaßnahmen, die stattdessen ausschließlich auf eine Melioration des schlechten Zustandes der natürlichen Ressource ausgerichtet sind.

## (2) Der Begriff „Bodenschutz“

Von nicht zu vernachlässigender Bedeutung für die Qualifizierung der Sanierungstätigkeit ist ihr Standort in einem in der Kurzbezeichnung als „Bodenschutzgesetz“ titulierten Gesetz. Als gesetzliches Hauptinstrument ausgestaltet ist sie dem Gesetzesziel des Bodenschutzes unmittelbar verpflichtet.

Nach Bachmann werden mit dem Begriff des Bodenschutzes „alle umweltpolitischen Aktivitäten von Verbänden, interessierter Öffentlichkeit, Verwaltungen, Regierung und Privateigentümern beschrieben, die sich mit Schutz, Pflege und Entwicklung des Bodens befassen – gleichviel, ob sie den Boden als Ressource, Naturgut oder Lebensraum o. ä. bezeichnen.“<sup>529</sup> Bodenschutzaktivitäten widmen sich somit dem Boden selbst, indem Bodendegradationen verhindert und nach Möglichkeit Bodenmeliorationen angestrebt werden sollen. Der Bodenschutz ist primäres Handlungsziel und nicht lediglich eine Reflexwirkung infolge des Strebens nach der Abwehr weitergehender Gefahren, die von Bodenveränderungen ausgehen könnten. Die Feststellung weiterer Gefährdungen sind nicht Vorbedingung bodenschützender Aktivitäten.

Auch Leidig stellt den Reparationsgedanken in den Vordergrund, wenn er unter Bodenschutz die „Summe aller Aktivitäten [zu verstehen], die die Erhaltung und Wiederherstellung der ökologisch-ökonomischen Funktionalität des Umweltmediums Boden gewährleisten“ versteht.<sup>530</sup>

Beide Definitionen zeigen deutlich, dass Bodenschutzaktivitäten unabhängig von einer Gefahrensituation sind. Nur bei einem solchen Begriffsverständnis kann überhaupt ein effektiver Bodenschutz erzielt werden. Primäres Handlungsziel und Mittelpunkt aller bodenschützenden Tätigkeit ist die Wiederherstellung und Erhaltung der (ökologisch-ökonomischen) Funktionalität des Bodens an und für sich.

---

<sup>528</sup> Zum englischen Sprachgebrauch *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 79 m. w. N.

<sup>529</sup> *Bachmann*, Bodenschutz, S. 9.

<sup>530</sup> *Leidig*, Bodenschutz im Rechtssystem, S. 2.

### (3) Zweckbestimmung des Bundes-Bodenschutzgesetzes

Auf die Zweckbestimmung des Bundes-Bodenschutzgesetzes wurde anfangs bereits eingegangen, sodass an die dortigen Ausführungen im Folgenden angeknüpft werden kann.

Die Zweckbestimmung eines Gesetzes ist insoweit von besonderer Bedeutung, als sie als Auslegungsdirektive<sup>531</sup> dient und eine ermessensleitende sowie eine informatorische Funktion für weitere Vorschriften des jeweiligen Gesetzes erfüllt. Aus diesem Grund ist die Bodensanierungspflicht des § 4 BBodSchG im Lichte der bundesbodenschutzgesetzlichen Zweckbestimmung zu interpretieren, zumal sie als Kardinalpflicht den Hauptbeitrag zur Zweckerfüllung zu leisten hat.

#### Vorsorgegedanke

Gemäß § 1 S. 1 BBodSchG liegt der Zweck des Gesetzes darin, die Funktionen des Bodens nachhaltig zu sichern und wiederherzustellen. Hierzu sind neben der präventiven Abwehr schädlicher Bodenveränderungen und der (repressiven) Sanierungstätigkeit Vorsorgemaßnahmen gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Dass zur Sicherung der Bodenfunktionen in § 1 BBodSchG eine Vorsorgepflicht implementiert wird, ist ein beachtenswerter informatorischer Gehalt dieser Vorschrift. Vorsorgemaßnahmen werden typischerweise in denjenigen Fällen ergriffen, in denen aufgrund räumlicher und zeitlicher Distanz oder komplexer Auswirkungen verlässliche Aussagen über nachteilige Veränderungen nicht getroffen werden können, sodass lediglich die Besorgnis einer Schutzgutverletzung besteht. Vorsorgemaßnahmen ergehen aufgrund einer Risikobewertung, während klassische Gefahrenabwehrmaßnahmen auf zeitlich, räumlich und kausal überschaubaren Zusammenhängen basieren.<sup>532</sup> Die in behördliche Maßnahmen umsetzbare Vorsorgepflicht findet ihre Legitimationsgrundlage gerade in der Ungewissheit und Unsicherheit der Situationsbeurteilung.<sup>533</sup>

Wie oben gezeigt, ist bei der Anordnung von Sanierungsmaßnahmen die ihnen zugrunde liegende Einschätzung und Bewertung der Gefährdungssituation mit vielfältigen Unsicherheiten und Risikofaktoren behaftet, die eine zutreffende Erfassung und verlässliche Beurteilung kaum erlauben. Aufgrund dessen kann die Gefährdungslage nicht scharf umrissen werden, was wiederum dazu führt, dass eine Maßnahme, die sich strikt auf das zur Gefahrenbeseitigung Erforderliche beschränkt, nicht determiniert werden kann. Im Grunde genommen ist die boden-

---

<sup>531</sup> Siehe zu der Auslegungsfunktion gesetzlicher Zweckbestimmungen BVerfGE 75, S. 329 ff. (344); 49, S. 89 ff. (138).

<sup>532</sup> Siehe dazu die Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 13/6701, S. 28.

<sup>533</sup> Siehe dazu die Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 13/6701, S. 36.

schutzrechtliche Gefährdungssituation durch dieselbe Ungewissheit und Unsicherheit gekennzeichnet, die Voraussetzung für das Ergreifen von Vorsorgemaßnahmen ist.<sup>534</sup> Die Ursache dafür liegt darin, dass schädliche Bodenveränderungen und Altlasten in ihrer jeweiligen Legaldefinition um ein Gefährdungselement erweitert worden sind, das von der vorsorgetypischen Ungewissheit geprägt ist.

Für die konkrete Sanierungsanordnung bedeutet dies, dass infolge der verbleibenden Prognoseunsicherheit regelmäßig entweder eine zu wenig weitgehende Tätigkeit eingefordert wird oder aber vom Pflichtigen mehr verlangt wird als zur bloßen Gefahrenabwehr erforderlich wäre. Da ein dem Vorsorgegedanken verpflichteter Bodenschutz stets dafür Sorge zu tragen hat, dass zukünftige Schäden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit durch frühzeitiges Entgegenwirken ausgeschlossen werden können, ist vom Sanierungspflichtigen ein Mehr an Sanierungstätigkeit einforderbar. Der Vorsorgegedanke nimmt folglich zwangsläufig Einfluss auf die anzuordnenden Sanierungsmaßnahmen.<sup>535</sup>

Dass die (repressive) Sanierungstätigkeit im Umweltbereich stets zugleich, aber vielleicht unbemerkt die Vorsorge gegen das Entstehen weiterer Gefährdungen in sich trägt, wird durch die Definition der Schadensbegrenzungsmaßnahmen als Teilaspekt der Sanierungstätigkeit in § 2 Nr. 7 USchGE bestätigt. Dort wird die Begrenzung oder Vermeidung weiterer Umweltschäden und nachteiliger Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder einer weiteren Beeinträchtigung von Funktionen quasi als „Mitnahmeeffekt“ in die Definition aufgenommen, ohne die Eigenart solcher Maßnahmen als Schadensregulierung in Frage zu stellen.

Die vorstehend erläuterte Beeinflussung der bodenschutzrechtlichen Sanierungsmaßnahmen durch den Vorsorgegrundsatz und die Darlegung seiner Berechtigung

---

<sup>534</sup> Die im Umweltrecht bestehende Unsicherheit und das mit ihr verbundene Risiko nicht tolerierbarer Umweltschäden gab gerade den Anlass für die Etablierung des Vorsorgegrundsatzes im Umweltrecht. Grundlegend zum Vorsorgeprinzip der Umweltbericht der Bundesregierung von 1971, BT-Drs. VII/5684, S. 8 f.; dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rdnr. 1 ff.

<sup>535</sup> In der Literatur wird im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip häufig zwischen einer zeitlichen Komponente und einer Tiefendimension unterschieden. Mit Letzterem wird die Befugnis angesprochen, bereits bei Umweltbelastungen, die noch keine Gefahr im herkömmlichen Sinne darstellen, einzuschreiten. Nach diesseitiger Ansicht kann dieser Aspekt auf den Sanierungsumfang unmittelbar übertragen werden: Um die Entstehung weiterer Schäden mit Sicherheit ausschließen zu können, sind möglichst weitgehende Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Eine nähere Betrachtung der Implikationen des Vorsorgegrundsatzes auf konkrete Anforderungen im Rahmen der Sanierung hält auch *Rengeling*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 85 für erforderlich.



im Schadensrecht zeigen, dass die vom Bundesbodenschutzgesetzgeber intendierte Abwendung weiterer Schadenseintritte nicht zwingend eine Charakterisierung der Sanierungstätigkeit als Gefahrenabwehr nach sich zieht. Stattdessen entspricht eine Qualifizierung als Maßnahme der Schadensregulierung eher den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten.

### Nachhaltigkeitsgrundsatz

Zudem legt § 1 BBodSchG dem Bodenschutz den Grundsatz der Nachhaltigkeit zugrunde. Dieser im Umweltrecht mittlerweile etablierte Begriff stellt eine ressourcenspezifische Ausprägung des Vorsorgeprinzips dar. Ziel ist die langfristige Erhaltung und Nutzung natürlicher Ressourcen, weshalb der Bodenschutz z. B. in größeren Zeiträumen konzipiert werden muss. Eine auf wenige Jahre begrenzte Nutzungsorientierung und das Denken in tradierten Gefahrenabwehrkategorien mit ihren Kausalitätsnachweiserfordernissen stünden dazu im Widerspruch. Gefahrenabwehrmaßnahmen dürfen erst dann ergriffen werden, wenn ein Schadenseintritt bereits als hinreichend wahrscheinlich gilt. Ein nachhaltiger Umweltschutz hat demgegenüber den intertemporären, vorausschauenden Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zum Ziel, wobei dem Schutz des Bodens mit seinem Langzeitgedächtnis hervorgehobene Bedeutung zukommt. Ein dem Nachhaltigkeitsgrundsatz gerecht werdender Bodenschutz ist erst dann realisiert, wenn eine Bodenbelastung, die eine unumkehrbare und damit im Hinblick auf die Entscheidungsfreiheit zukünftiger Generationen<sup>536</sup> unzulässige Beeinträchtigung darstellt, unterschritten wird.

Angesichts der Entwicklungsoffenheit und –unsicherheit komplexer Umweltabläufe und der daraus resultierenden Prognoseunsicherheit wird unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ein staatliches Handeln postuliert, das diejenigen Vorgehensweisen auswählt, die die Zukunft im Interesse künftiger Generationen am offensten hält und von der Grenze der ökologischen Tragkapazität einer Ressource den größtmöglichen Abstand hält. Dieses Postulat impliziert zugleich ein „Mehr“ an Ressourcenschutz als ihn der aktuelle Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit seiner vorrangigen Ausrichtung am Schutzbedürfnis der gegenwärtig lebenden Generationen gewährleistet.<sup>537</sup> Ein nachhaltiger Bodenschutz muss daher über ein Denken in kurzen, verlässlich prognostizierbar erscheinenden Zeitdimensionen, wie

---

<sup>536</sup> Zur Zukunftsorientierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 112 ff.

<sup>537</sup> Vgl. *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 123 und S. 177 in Bezug auf den Nachhaltigkeitsaspekt in Art. 20a GG und *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3, Rdnr. 139, 141 ff., der ein „Hochschrauben“ der Intensität der Sanierungspflichten als gesetzlich vorgeschrieben ansieht.

es dem klassischen Gefahrenabwehrrecht eigen ist, hinausgehen.<sup>538</sup> Hinsichtlich der Bodensanierungspflicht ergibt sich daraus Folgendes:

Da die komplexen, lang dauernden Prozesse im Bodengefüge und ihre Sensibilität im Hinblick auf äußere Einflüsse für die Wissenschaft nur schwer und wahrscheinlich nur begrenzt zu durchschauen sind, verbieten sich allgemein gültige Aussagen über mögliche weitere Gefährdungen. Insbesondere die zahlenmäßige Festlegung von Bodenwerten muss mit Skepsis und Vorsicht betrachtet werden. Dass im Interesse der Handhabbarkeit und Vollzugspraxis Grenz-, Prüf- und Vorsorgewerte für bestimmte, leichter fassbare Gefährdungspfade festgelegt werden, ist verständlich, täuscht aber ein nicht vorhandenes Wissen und eine nicht bestehende Sicherheit vor. Die Wahrscheinlichkeit weiterer Schadenseintritte kann hier eben nicht mit der im klassischen Gefahrenabwehrrecht üblichen Verlässlichkeit prognostiziert werden, was unter der Ägide des Nachhaltigkeitsgrundsatzes dazu führt, dass ein Bodenzustand herbeizuführen ist der für ein Offenhalten zukünftiger Nutzungsentscheidungen die beste Gewähr bietet. Hiermit unverträglich ist eine reduzierte Sanierungsbehandlung unter Belassung von Schadstoffen im Boden, die die Gefahr neuer schädlicher Bodenveränderungen und einer erneuten Sanierungsbedürftigkeit in sich birgt. Sie schliesse zunächst einmal die Inanspruchnahme für spätere belastungsempfindlichere Nutzungen, z. B. als Fläche für Siedlung und Erholung oder als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung, aus. Sollte sich der Nutzungszweck in späteren Jahren oder Jahrzehnten ändern, weil vielleicht die zur Verfügung stehenden Bodenflächen immer knapper werden, entstände ein erneuter Bedarf nach einer Sanierung des Bodens. Eine Sanierungspraxis, die auf eine an kurzzeitigen, planungsrechtlich verfestigten Nutzungsinteressen orientierte Abwehr bereits erkennbarer Schadenseintritte hinausläuft, steht nicht im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsgedanken.

Im Gegensatz zum Gefahrenabwehrrecht kann der Nachhaltigkeitsgedanke allerdings im Schadensersatzrecht durch eine entsprechende Bestimmung des Sanierungsumfanges die ihm gebührende Berücksichtigung finden.<sup>539</sup>

#### **(4) Die Definition „schädliche Bodenveränderungen“**

Das gefahrenabwehrrechtliche Verständnis der Bodensanierungstätigkeit wird außer durch die historische Entwicklung vor allem durch die Begriffsdefinition der schädlichen Bodenveränderung in § 2 III BBodSchG genährt. Ihr zufolge soll die Gefahreignung der Beeinträchtigung von Bodenfunktionen Voraussetzung für

---

<sup>538</sup> Hierzu und zum erforderlichen „Sicherheitsabstand“ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3, Rdnr. 142, 143 und die Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 13/6701, S. 35.

<sup>539</sup> Zur tatsächlichen Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgedankens im Rahmen der Sanierungspraxis Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 26.

das Vorliegen einer sanierungsrelevanten Bodenveränderung sein. Gleiches gilt für Altlasten, bei denen ebenfalls das Geeignetheitskriterium erfüllt sein muss, um die Sanierungspflicht auszulösen.

Betrachtet man die Legaldefinitionen jedoch genauer, ist Folgendes festzustellen:

Den ersten Definitionsbestandteil schädlicher Bodenveränderungen bildet die Beeinträchtigung (irgendeiner) der in § 2 II BBodSchG genannten Bodenfunktionen. Um den Kreis der in Betracht kommenden Funktionsverluste enger zu ziehen und eine uferlose Sanierungspflicht zu unterbinden, hat der Gesetzgeber in dem sich anschließenden Relativsatz eine Qualifizierung der sanierungsrelevanten Beeinträchtigungen vorgenommen. Diese besteht in der besagten Gefahreignung oder aber in der Eignung, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Dieses additive Element der Definition darf nicht übersehen lassen, dass primärer Anknüpfungspunkt der Sanierungspflicht das Vorliegen einer Beeinträchtigung von Bodenfunktionen ist. Erste unabdingbare Voraussetzung der Sanierungstätigkeit ist somit stets das Vorliegen eines (ökologischen) Schadens. Die Beseitigung dieses Schadens durch eine möglichst weitgehende Wiederherstellung der Bodenfunktionen unter Beachtung des Vorsorge- und des Nachhaltigkeitsgrundsatzes ist Ziel der Sanierungstätigkeit. Selbst wenn „nur“ die Wiederherstellung der archivarischen Funktionen oder der Nutzungsfunktionen in Rede steht, handelt es sich primär um die Beseitigung von Beeinträchtigungen öffentlicher Belange und damit um eine Schadensbeseitigung.

Durch den angehängten Relativsatz verändert sich diese rechtliche Beurteilung nicht. Er konkretisiert lediglich das Schädlichkeitsmerkmal, um eine Eingrenzung der zu sanierenden Bodenschäden zu erreichen. Diese Auffassung wird dadurch bestätigt, dass das Bewirken erheblicher Nachteile oder erheblicher Belästigungen alternativ zur Gefahreignung in die Definition einbezogen ist.

- Nachteile sind alle sonstigen negativen materiellen Auswirkungen, die keine Belästigung darstellen und mit denen kein Schaden im Sinne einer Rechtsverletzung verbunden ist.<sup>540</sup> Erfasst sind davon vor allem Vermögensinbußen.
- Belästigungen sind insbesondere immaterielle Beeinträchtigungen des körperlichen oder seelischen Wohlbefindens, ohne dass bereits ein Gesundheitsschaden vorliegen muss.<sup>541</sup>

---

<sup>540</sup> Landmann/Rohmer/Nies, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 2 Rdnr. 21.

<sup>541</sup> Landmann/Rohmer/Nies, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 2 Rdnr. 20.

Mit dieser Erweiterung wird der Gefahrenabwehrbereich verlassen und in gewisser Weise eine Optimierung der Umweltverhältnisse angestrebt.<sup>542</sup> Schließlich sollen unter anderem die ökologischen Bodenfunktionen in ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und damit für das Gemeinwohl geschützt werden.<sup>543</sup> Im privatrechtlichen Bereich markieren diese Begriffe die Zumutbarkeitsschwelle, bis zu der Umwelteinwirkungen grundsätzlich toleriert werden müssen.

Der qualifizierende Zusatz erlangt nach alledem keine eigenständige Bedeutung dahingehend, dass die schadensersatzrechtliche Komponente von einer gefahrenabwehrrechtlichen überlagert würde. Der Hinweis auf das Potential ökologischer Schäden, weitere Schädigungen an Schutzgütern des Einzelnen oder der Allgemeinheit hervorzurufen, ist – wie zuvor bereits angemerkt – durchaus auch im Schadensregulierungsrecht anzutreffen. In § 2 Nr. 1 lit. c) USchGE, der den Bodenschaden als einen (zu sanierenden) Umweltschaden definiert, wird die Gefahreneignung der Bodenveränderungen als qualifizierender Definitionsbestandteil angeführt, ohne an der rechtlichen Qualifizierung des so charakterisierten Bodenzustandes als Schaden etwas zu ändern: Die Sanierungstätigkeit bleibt eine Maßnahme der Schadensbehebung.

Ebenso wird in der Umwelthaftungsrichtlinie als Anknüpfungspunkt der Sanierungspflicht gemäß Art. 2 Nr. 2 UHRL zunächst das Vorliegen eines Schadens bzw. einer Schädigung des Bodens gefordert. Die zur Spezifizierung des Schadens gewählte Legaldefinition erfasst

„jede Bodenverunreinigung, die ein erhebliches Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit aufgrund der direkten oder indirekten Einbringung von Stoffen, (...) in, auf oder unter den Grund verursacht“  
(Art. 2 Nr. 1 lit. c) UHRL).

Die potentielle Gesundheitsgefährdung, die von dem Bodenschaden damit ausgehen muss, dient einer Selektion nur der wirklich sanierungsbedürftigen Bodenverunreinigungen. Dieses bodenspezifische Kriterium dient vermutlich der Reduzierung der von den Betreibern zu tragenden Kostenlast.<sup>544</sup> Zugleich ist es der intensiven menschlichen Bodennutzung geschuldet.<sup>545</sup> Dass mit der Bezugnahme auf die menschliche Gesundheit lediglich die Festlegung einer gewissen Erheblichkeitsschwelle beabsichtigt ist, wird daran deutlich, dass bereits das – wenn auch „erhebliche“ – Risiko einer Gesundheitsgefährdung die Sanierungspflicht auslösen

---

<sup>542</sup> So *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 2 Rndr. 54; a. A. Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 13/6701, S. 28.

<sup>543</sup> *Frenz*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 70.

<sup>544</sup> *Hager*, JZ 2002, S. 901 ff. (908).

<sup>545</sup> *Hager*, NuR 2003, S. 581 ff. (582).

soll. Mit dieser dem Gefahrenbereich vorgelagerten Terminologie<sup>546</sup> wird ein behördliches Tätigwerden bereits dann ermöglicht, wenn nicht nur eine minimale und daher ganz unwesentliche Bodenverunreinigung vorliegt.<sup>547</sup> Im Gegensatz zum Gefahrbegriff, der als normatives Element eine „hinreichend“ große Eintrittswahrscheinlichkeit für ein schädigendes Ereignis voraussetzt, wird ein Risiko bereits durch die geringste Wahrscheinlichkeit des Eintrittes eines unerwünschten Ereignisses begründet.<sup>548</sup> Dadurch wird es der Behörde ermöglicht, unabhängig vom Erreichen der Gefahrenschwelle eine Bodensanierung anzuordnen und damit zugleich eine Risikovorsorge zu betreiben, die unterhalb der Gefahrenschwelle ansetzt. An jener Unabhängigkeit der Bodensanierungspflicht vom Erfordernis einer Gefahrensituation zeigt sich, dass ihr Hauptanliegen in der Beseitigung eines Bodenschadens besteht.

Weitere wertvolle Einsichten liefern die Definitionen im Bodenschutzteil des Entwurfes der Sachverständigenkommission zu einem Umweltgesetzbuch. Im Gegensatz zum Bundes-Bodenschutzgesetz baut der Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch sein Bodenschutzkonzept auf einer Dichotomie des Begriffes „Bodenveränderungen“ auf. Es wird explizit zwischen Bodenbeeinträchtigungen und Bodenbelastungen unterschieden.

- Bei Bodenbeeinträchtigungen handelt es sich gemäß § 327 II Nr. 3 UGB-KomE um solche Veränderungen der Bodenbeschaffenheit, von denen zu besorgen ist, dass sie die natürlichen Funktionen des Bodens aufheben oder erheblich oder nachhaltig schädigen.
- Bodenbelastungen hingegen müssen eine zusätzliche Qualität dahingehend aufweisen, dass sie Gefahren für die Umwelt oder den Menschen, erhebliche Nachteile oder erhebliche Beeinträchtigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeiführen (§ 327 II Nr. 4 UGB-KomE).

In der Entwurfsbegründung wird dazu ausgeführt, dass der Begriff der „schädlichen Bodenveränderung“ in § 2 III BBodSchG bewusst nicht übernommen worden sei, da durch ihn nur qualifizierte Bodenveränderungen erfasst seien. Bodenbeeinträchtigungen bestünden jedoch unabhängig vom Vorliegen einer weiteren Gefahr schon dann, wenn Bodenveränderungen solcher Art vorlägen, dass von ihnen eine Aufhebung oder eine erhebliche oder nachhaltige Schädigung der Bodenfunktionen zu besorgen sei. Vergleichbar dem Schutz des Wassers (§ 1a II WHG und § 358 I KomE) oder der Natur (§ 8 I BNatSchG und § 260 I KomE) gehe es beim

---

<sup>546</sup> Vgl. dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 48.

<sup>547</sup> Wie hier *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 78 f.

<sup>548</sup> Siehe hierzu *Murswiek*, in: Kimminich/v.Lersner/Storm (Hrsg.), HdUR, Band I, Stichwort „Gefahr“, S. 803 f. und *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 158 ff.

Bodenschutz darum, nach Möglichkeit bereits Veränderungen seiner physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit (‘Eigenschaften’) zu vermeiden, die die nach §§ 326 S. 1, § 327 II Nr. 1 bedeutsamen Bodenfunktionen aufheben oder aber erheblich oder nachhaltig zu schädigen geeignet sind.<sup>549</sup>

Dieses Bodenschutzkonzept der Sachverständigenkommission macht deutlich, dass ein umfassender Bodenschutz nicht bei einer gefahrenabwehrrechtlichen Betrachtung im klassischen Sinne verharren darf, sondern einen frühzeitig eingreifenden Vorsorgeansatz verfolgen muss. Hierbei ist Bezugspunkt primär der Verlust von (bedeutsamen) Bodenfunktionen, den es zu verhindern bzw. zu sanieren gilt. Die Gefahreignung im Hinblick auf weitere Schutzgüter ist erst von sekundärer Bedeutung.

Da das Bundes-Bodenschutzgesetz die Aspekte der Vorsorge und der Nachhaltigkeit in sich aufnimmt, verfolgt es einen ähnlich weitgehenden Bodenschutzansatz wie der Kommissionsentwurf. Für das bundesbodenschutzgesetzliche Verständnis des Begriffes „schädliche Bodenveränderungen“ folgt daraus, dass dieser die beiden Bedeutungsvarianten des Sachverständigenkommissionsentwurfes in sich vereinigen muss, soll ein vergleichbarer Schutz gewährleistet sein.

Das Verdienst des Entwurfs der Sachverständigenkommission ist darin zu sehen, dass er durch die Begriffsdifferenzierung den Vorsorgecharakter bodenschützender Aktivitäten sowie die Notwendigkeit einer sauberen Trennung zur Abwehr weiterer Gefahren deutlich herausgestellt hat. Dadurch wird der Schutz des Bodens an und für sich stärker in das Blickfeld gerückt. Bodenbeeinträchtigungen stellen per se einen Schaden dar, der unabhängig vom Vorliegen einer (polizeirechtlichen) Gefahr im Interesse der Allgemeinheit zum Tätigwerden veranlasst.

Damit stützt der Sachverständigenkommissionsentwurf die hier vertretene These, wonach die Bodensanierungstätigkeit primär der Reparation eines ökologischen Schadens dient. Gleiches gilt für das Sanierungskonzept der Umwelthaftungsrichtlinie, das im Umweltschadensgesetzentwurf übernommen worden ist:

Gemäß Art. 6 I lit. a) UHRL dienen Schadensbegrenzungsmaßnahmen dazu, die weitere Schadensausdehnung sowie nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu verhindern. Sanierungsmaßnahmen hingegen sind gemäß Art. 6 I lit. b) UHRL auf die langfristige Wiederherstellung der Umwelt gerichtet. Beide Maßnahmentypen unterfallen dem Sanierungsregime der Richtlinie und sind strikt von den Vermeidungsmaßnahmen des Art. 5 UHRL, die den Gefahrenabwehr-

---

<sup>549</sup> Siehe dazu die Begründung zu § 327 II Nr. 3 und 4 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt* (Hrsg.), UGB-KomE, S. 982.

maßnahmen des deutschen Polizei- und Ordnungsrechts entsprechen,<sup>550</sup> zu trennen. Die Beachtung weiterer Gefährdungen, die von dem bereits eingetretenen Schaden ausgehen, hindert eine Qualifizierung als Sanierungsmaßnahmen zur Behebung eines Umweltschadens nicht, sondern sind diesen wesensimmanent.

### (5) Das Verhältnis der Bodenschutzpflichten

Will man die Bodensanierungspflicht des § 4 III BBodSchG als Gefahrenabwehrmaßnahme qualifizieren, stellt sich die Frage ihrer Abgrenzung zu § 4 II BBodSchG. Auf seiner Grundlage können Maßnahmen zur Abwehr der von einem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen angeordnet werden. In Bezug genommen sind somit zukünftige Ereignisse in Gestalt von Schadenseintritten, die es seitens des Grundstückseigentümers oder des Inhabers der tatsächlichen Gewalt abzuwehren gilt. Die Gefährdungsquelle ist dabei ohne Bedeutung, sodass sie durchaus in einer schädlichen Bodenveränderung bestehen kann, die ihrerseits Gegenstand der Sanierungspflicht des § 4 III BBodSchG ist.

Durch die Inbezugnahme des Begriffes „schädliche Bodenveränderungen“ in § 4 II BBodSchG erfahren alle Rechtsgüter, die auch im Rahmen der Bodensanierung geschützt werden, insoweit einen identischen mittelbaren Schutz, als es um die präventive Abwehr weiterer Schutzgutsbeeinträchtigungen geht.<sup>551</sup> Die präventive Gefahrenabwehr wird von § 4 II BBodSchG umfassend geregelt. Würde die Bodensanierungstätigkeit ebenfalls überwiegend auf die Abwehr weiterer Gefahren zielen, überschneite sie sich in ihrer Schutzausrichtung weitgehend mit § 4 II BBodSchG.<sup>552</sup> Einer zusätzlichen Pflichtenbegründung in § 4 III BBodSchG hätte es dann nicht bedurft. Ihre Existenz ist sinnvollerweise nur damit zu erklären, dass die Bodensanierungstätigkeit nicht in erster Linie der Gefahrenabwehr, sondern der Behebung eines Schadens dient. Dieser dominierende reparierende Charakter der Sanierungspflicht erklärt die eigenständige Bedeutung des

---

<sup>550</sup> Wie hier *Duijkers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 98 ff. Eine rechtliche Trennung zwischen schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten als Schaden oder als Gefahrenquelle ist im bodenschutzrechtlichen Schrifttum weitgehend zu vermissen, z. B. *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 25 ff.

<sup>551</sup> Zur Bedeutung der Inbezugnahme der schädlichen Bodenveränderungen im Rahmen des § 4 II BBodSchG im Hinblick auf die Gefahrenschwelle, ab der Handlungspflichten ausgelöst werden, *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30 ff. und *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 63.

<sup>552</sup> Folgt man der Ansicht, der zufolge in § 4 II BBodSchG ein doppelter Gefahrenabwehrbegriff verwirklicht ist und mit ihm eine Absenkung der Gefahrenschwelle intendiert ist (so z. B. *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30 m. w. N.), bliebe § 4 III BBodSchG in seiner gefahrenabwehrrechtlichen Schutzausrichtung sogar hinter § 4 II BBodSchG zurück.

§ 4 III BBodSchG gegenüber § 4 II BBodSchG und rechtfertigt seine rechtliche Existenz.

Des Weiteren gibt das Verhältnis bzw. die Rangfolge der Sanierungsmaßnahmen untereinander Aufschluss über die rechtliche Qualifizierung der Sanierungstätigkeit:

Gemäß § 4 III BBodSchG stellen Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen den Regelfall der Sanierungsmaßnahmen dar, wobei sie untereinander als gleichrangig angesehen werden sollen. Bei schädlichen Bodenveränderungen, die nach dem 01. März 1999 eingetreten sind, genießen jedoch nach § 4 V BBodSchG Dekontaminationsmaßnahmen den Vorrang.<sup>553</sup>

Schon diese von Gesetzes wegen grundsätzliche Gleichrangigkeit der Sanierungsmaßnahmen stünde in deutlichem Widerspruch zu einer hauptsächlich der Gefahrenabwehr dienenden und gleichzeitig den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrenden Sanierungspflicht. Denn das Ziel einer an kurzzeitigen Nutzungsinteressen ausgerichteten Gefahrenabwehr könnte immer durch Sicherungsmaßnahmen erreicht werden, ohne dass es weitergehender Dekontaminationsmaßnahmen bedürfte. Es würde z. B. genügen, die bodenschädigenden Stoffe zu separieren und in einer Miete oder ähnlichem zu sichern.<sup>554</sup> Bei einem überwiegend gefahrenabwehrrechtlichen Verständnis der Sanierungstätigkeit verböte es sich ebenso, Sicherungsmaßnahmen lediglich als „temporäre Zwischenlösung“<sup>555</sup> auf dem Weg zur Dekontamination zu betrachten, da das Ziel der Gefahrenabwehr bereits durch Sicherungsmaßnahmen erreicht wird. Sollte die Sanierungspflicht hingegen primär der Schadensbehebung durch Wiederherstellung der Bodenfunktionen verpflichtet sein, ergäben sich eine Erklärung und ein Legitimationsgrund sowohl für das (prioritäre) Einfordern von Dekontaminationsmaßnahmen als auch für die Betrachtung der Sicherungsmaßnahmen als Interimslösung.

Gemäß § 4 III S. 3 BBodSchG sind bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit von Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen auch sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen i. S. d. § 2 VIII BBodSchG zur Erfüllung der Sanierungspflicht ausreichend. Eine Bodensanierungstätigkeit, die ausschließlich die Beseitigung einer Gefahrensituation im Visier hat, müsste zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit diese als Ausnahme konzipierten Schutz- und Beschränkungs-

---

<sup>553</sup> Nach § 347 UGB-KomE soll Dekontaminationsmaßnahmen der Vorrang vor Sicherungsmaßnahmen zukommen, woran das Streben nach einer möglichst weitgehenden Wiederherstellung beeinträchtigter Bodenfunktionen deutlich wird.

<sup>554</sup> So geschehen als „temporäre Zwischenlösung“ im Falle des Altlastensanierungsprojektes „Elektrochemische Fabrik Kempen“, Jahresbericht 2004/2205 des AAV, S. 26 ff. (26). Im Anschluss daran wurde das Gebiet jahrelang kosten- und zeitaufwendig saniert.

<sup>555</sup> So aber die Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 13/6701, S. 30.



maßnahmen als Regelfall vorsehen. Denn der Gesetzesstruktur und dem Gesetzeswortlaut („hierzu“) nach sind sie wie Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen dazu geeignet, eine Gefahrensituation zu beseitigen. Aus der Regel-/Ausnahmekonzeption des § 4 III BBodSchG ist der logische Schluss zu ziehen, dass die Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen eine überschießende Dimension aufweisen, die nicht auf eine Gefahrenabwehr ausgerichtet ist und daher unter diesem rechtlichen Aspekt nicht zu legitimieren ist. Dieser überschießende Teil der Sanierungstätigkeit dient vielmehr der möglichst weitgehenden Wiederherstellung von Bodenfunktionsverlusten<sup>556</sup>, deren Überwälzung auf den Sanierungspflichtigen eines gesonderten Legitimationsgrundes bedarf.

Die oben erwähnte Verschärfung der Sanierungspflichten in den sogenannten Neulastenfällen gemäß § 4 V BBodSchG, bei denen die Vorrangigkeit der Dekontamination unter Beachtung der Vorbelastungssituation angeordnet wird, bestätigt Vorstehendes. Auch hieran zeigt sich, dass es bei der Sanierungstätigkeit nicht primär um eine Gefahrenabwehr geht: Die Vorbelastung des Bodens als Kriterium für Gefahrenabwehrmaßnahmen müsste ebenso auf Bedenken stoßen wie die Anknüpfung des § 4 V S. 2 BBodSchG an das schutzwürdige Vertrauen des Pflichtigen auf das Nichtentstehen schädlicher Bodenveränderungen, um die verschärften Sanierungsanforderungen entfallen zu lassen. Im Gefahrenabwehrrecht kommt es nicht auf solche Verschuldenselemente an, die indes im Schadensersatzrecht durchaus ihre Berechtigung haben.

## **(6) Natural Attenuation**

Das im Rahmen der Sanierungserkundung kurz erläuterte „NA-Konzept“ (Natural Attenuation) erfreut sich in der Sanierungspraxis zunehmender Beliebtheit und kann dort mittlerweile als etabliert gelten. Dieses Konzept geht von einer natürlichen Abbaubarkeit der Schadstoffe als Folge der natürlichen Selbstreinigungskraft des Bodens und des Grundwassers aus. Neben dem biologischen Schadstoffabbau tragen Sorptionsprozesse und die Schadstoffverlagerung über die wasserungesättigte Zone zu diesem Schadstoffrückgang bei. Dieser kann unter Umständen Jahre in Anspruch nehmen und muss lediglich einem Monitoring zugeführt werden, weshalb man in diesen Fällen von einem sogenannten MNA-Konzept (Monitored Natural Attenuation) spricht. Werden zusätzlich die natürlichen Vorgänge unterstützende Maßnahmen eingeleitet, handelt es sich um ein sogenanntes ENA-Konzept (Enhanced Natural Attenuation).

Die Einordnung von NA-Prozessen in das bodenschutzrechtliche Sanierungskonzept ist nicht abschließend geklärt und wird derzeit noch kontrovers diskutiert.

---

<sup>556</sup> Von einer Wiederherstellung der Umwelt in Bezug auf die Sanierungstätigkeit spricht auch Landmann/Rohmer/*Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 4 Rdnr. 60.

Das Meinungsspektrum reicht von einer Betrachtung als Sanierungsmaßnahme über die Einordnung als Schutz- und Beschränkungsmaßnahme bis hin zur Berücksichtigung als bloße beurteilungserhebliche Standortgegebenheit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung.<sup>557</sup> Ein diesbezüglicher Änderungsbedarf zumindest der Bundesbodenschutzverordnung zugunsten einer stärkeren Einbeziehung natürlicher Prozessabläufe in das Sanierungskonzept wird in Anbetracht der Vorgaben der Umwelthaftungsrichtlinie über die Berücksichtigung von NA-Prozessen auch auf Ministeriumsebene gesehen.<sup>558</sup>

Für die Grundwassersanierung hat sich in der Praxis aus ökonomischen Erwägungen heraus inzwischen durchgesetzt, dass nur noch eine Kernschadensanierung im Bereich der Eintragsquelle angestrebt wird, während auf die Sanierung der zuweilen kilometerlangen Abstromfahne verzichtet wird.<sup>559</sup> Die nur langsam vorstatten gehende Verbesserung der Grundwasserqualität mittels Verdünnungs- und natürlicher Abbauprozesse wird dabei bewusst in Kauf genommen.<sup>560</sup>

Dass sich eine Gefahrenlage naturgegeben quasi von selbst auflöst, ist begrifflich ausgeschlossen. Denn der rechtliche Gefahrenbegriff setzt die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes bei ungehindertem Geschehensablauf gerade voraus. Der hypothetische Kausalnexus zwischen dem Zustand einer Sache und einem Schadenseintritt ist das konstitutive Element der Gefahr. Ist ein Ökosystem aufgrund seiner Selbstregulationsfähigkeit in der Lage, Schadstoffe abzubauen oder sonstigen einwirkenden Stress zu kompensieren, fehlt es an genau dieser hypo-

---

<sup>557</sup> Dieser dogmatische Streit bedarf hier keiner Entscheidung, da die Berücksichtigung von NA-Prozessen nach hier vertretener Ansicht dem Gefahrenabwehrgedanken generell entgegensteht. Das gilt zumindest in denjenigen Fällen, in denen der Mensch nicht aktiv – und sei es nur unterstützend – in die natürlichen Prozesse eingreift. Dazu sogleich nachstehend.

<sup>558</sup> So Dr. Kurt Schäfer, Leiter der Arbeitsgruppe Bodenschutz am Bundesumweltministerium, auf der Veranstaltung „Aktuelles Altlasten- und Bodenschutzrecht – Neue Trends und Entwicklung“, durchgeführt am 08.06.2005 in Hattingen. Siehe dazu den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 14.

<sup>559</sup> So der Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 7.

<sup>560</sup> Exemplarisch dafür sei auf den Fall der vom französischen Kali-Minenbetreiber „Mines de Potasse d'Alsace“ betriebenen Kalimine „Amélie“ verwiesen, in dem Millionen Tonnen Natriumchlorid die Grundwasseradern des Oberrheingrabens belasten. Experten, wie Dr. Plum vom Regierungspräsidium in Freiburg, gehen davon aus, dass hier eine Entsalzung des Grundwassers nicht möglich ist und nur die natürlichen Selbstreinigungskräfte die Belastungen bis zur Genießbarkeitsgrenze des Wassers senken könnten. Dieser Prozess würde allerdings aller Voraussicht nach Generationen in Anspruch nehmen, was toleriert wird. Siehe dazu den Artikel „Das Meer unter der Erde“ in „die tageszeitung“ v. 18.09.2006, taz Nr. 8077, S. 3 ff.

thetischen Kausalität hinsichtlich eines absehbaren Schadenseintrittes. Die natürliche Selbstregulierung ist deshalb nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Schadensreparation zuzuordnen.<sup>561</sup> Dies gilt zumindest dann, wenn keine menschlichen Unterstützungshandlungen hinzutreten, die die natürlichen Abbauprozesse forcieren.

Die Fähigkeit von Ökosystemen zur Selbstregeneration ermöglicht es, im Rahmen des Schadensersatzes lediglich eine partielle Wiederherstellungsleistung zuzulassen bzw. zu verlangen. Die endgültige und vollständige Reparatur des Schadens kann den in einem bestimmten Zeitrahmen ablaufenden natürlichen Prozessen anheim gestellt werden und so eine ökonomisch betrachtet optimale Ressourcenallokation verwirklicht werden. Im Gefahrenabwehrrecht mit seiner klaren Ausrichtung auf eine schnelle und effektive Gefahrenabwehr sind solche Erwägungen untypisch und wesensfremd.

### **(7) Orientierung der Sanierungspflicht an der Grundstücksnutzung, § 4 IV BBodSchG**

Die Berücksichtigung der planungsrechtlich zulässigen Grundstücksnutzung und bei Ermangelung derselben die Beachtlichkeit der Gebietsprägung einschließlich der absehbaren Entwicklung gemäß § 4 IV BBodSchG sind als benutzerorientierte Schadensbewertungskriterien im Rahmen der Erfassung und Bewertung eines ökologischen Schadens statthaft. Der ökologische Schaden und die zu seiner Reparatur erforderlichen Maßnahmen werden anhand der Auswirkungen am geschädigten Umweltmedium (*resource level*) beurteilt, wobei neben ökologischen Kriterien (z. B. Seltenheit, Regenerationsfähigkeit, Bedeutung innerhalb eines Ökosystems) auch anthropozentrische Aspekte (vor allem Nutzungsinteressen) Eingang finden können.<sup>562</sup>

Das aus der Grundstücksnutzung resultierende Schutzbedürfnis kann nur innerhalb eines Schadensausgleiches als den Umfang der Reparationspflicht bestimmender Parameter relevant werden, nicht aber bei einer Gefahrenabwehr. Gefahrenabwehrmaßnahmen sind immer darauf ausgerichtet, eine Gefahrensituation zu beseitigen, weshalb ein Schutzbedürfnis des bedrohten Rechtsgutes zwingende Prämisse jeder Gefahrenabwehrmaßnahme ist. Ohne ein entsprechendes Schutzbedürfnis liegt keine rechtliche Gefahr vor. Zugleich ist der Umfang jeder Gefahrenabwehrmaßnahme a priori auf das zur Gefahrenabwehr Notwendige begrenzt. Für eine gesonderte Beachtung des Schutzbedürfnisses, wie es § 4 IV BBodSchG vorsieht, ist dagegen kein Raum. Der in dieser Vorschrift zum

---

<sup>561</sup> Siehe dazu die Umwelthaftungsrichtlinie, die die Selbstregulierung als primäre Reparationsmaßnahme bei ökologischen Schäden vorsieht.

<sup>562</sup> Vgl. dazu *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 328 ff.

Ausdruck kommende Optionswert des Umweltgutes „Boden“ ist stattdessen dem Schadensersatzrecht zugehörig.<sup>563</sup>

Schließlich ist zu beachten, dass die Nutzungsorientierung eine explizite Limitierung in § 4 IV S. 1 a. E. BBodSchG erfährt: Der Schutz der natürlichen und archivarischen Bodenfunktionen ist stets vorrangig.

## **(8) Vorsorgepflicht, § 7 BBodSchG**

§ 7 BBodSchG enthält eine eigenständige Regelung der Vorsorgepflichten, die einem Grundstückseigentümer zur Verhinderung des Entstehens schädlicher Bodenveränderungen auferlegt werden können.<sup>564</sup>

Solche Vorsorgemaßnahmen sind insbesondere wegen der räumlichen, langfristigen oder komplexen Auswirkungen einer Bodennutzung auf die Bodenfunktionen geboten. Sie zielen auf die Vermeidung ökologischer Schäden am Boden selbst und auf die Vermeidung von Beeinträchtigungen natürlicher Prozesse. Dieser mit dem Begriff der Ressourcenvorsorge erfasste Teilaspekt des Vorsorgegrundsatzes soll nachfolgenden Generationen ausreichend intakte Lebensgrundlagen sichern. Zudem soll das Entstehen von Gefahrenlagen durch Vorsorgemaßnahmen unterbunden werden, indem ein ausreichender „Sicherheitsabstand“ zum Gefahrenbereich eingehalten wird.<sup>565</sup> Deshalb sind bereits solche Veränderungen der Bodenstruktur bedeutsam, die die Bodenfunktionen erst unter Zusammenwirken mit anderen Verrichtungen zu schädigen geeignet sind. Um jedoch die Anordnung von Vorsorgemaßnahmen rationell rechtfertigen zu können, muss eine Bodengefährdung wenigstens insoweit vorliegen, als ein „denkbarer Schadenseintritt“ in Gestalt von funktionsgefährdenden ökologischen Dauerschäden<sup>566</sup> oder weiteren Gesundheitsbeeinträchtigungen prognostizierbar sein muss.<sup>567</sup> Zur Absicherung dessen dürfen gemäß § 7 S. 4 BBodSchG Anordnungen zur Vorsorge gegen schädliche

---

<sup>563</sup> Vgl. dazu *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 335.

<sup>564</sup> Interessanterweise hat der Grundstückseigentümer nach dem Gesetzeswortlaut und im Gegensatz zu der ihm obliegenden Sanierungspflicht nur Vorsorge gegen solche schädlichen Bodenveränderungen zu treffen, die auf seine Grundstücksnutzung zurückzuführen sind.

<sup>565</sup> Zur Ressourcen- und Risikovorsorge als Teilaspekte des Vorsorgegrundsatzes *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 7 Rdnr. 4 f.

<sup>566</sup> So *Leidig*, Raumplanung als Umweltschutz, S.419 ff. (432).

<sup>567</sup> Siehe dazu *Ossenbübl*, NVwZ 1986, S. 161 ff. (164).

Bodenveränderungen nur ergehen, soweit entsprechende Anforderungen in der Bundesbodenschutzverordnung festgelegt sind.<sup>568</sup>

Was die Vorsorgeintensität anbelangt, so folgt diese dem „Minimierungsgebot“, sodass Vorsorgemaßnahmen unter Wahrung der Vorsorgeproportionalität „so weit wie möglich“ zu verlangen sind. Schließlich ist ein langfristiger Schutz des Bodens, der gerade dessen vielfältige Nutzbarkeit erhalten soll, Ziel der Vorsorge.<sup>569</sup> Als Vorsorgemaßnahmen kommen alle Maßnahmen in Betracht, die geeignet sind, eine schädliche Bodenveränderung und deren Ausbreitung im Vorfeld zu unterbinden.<sup>570</sup> Neben strukturverbessernden Maßnahmen und einem Bodenaustausch sind dies vor allem Maßnahmen, die direkt auf die Verrichtungen auf dem Grundstück Einfluss nehmen und ihr Schädigungspotential zu mindern suchen.<sup>571</sup>

Im vorliegenden Kontext ist der Verweis des § 7 S. 7 BBodSchG von besonderer Bedeutung. Ihm zufolge richtet sich bei Bestehen von Bodenbelastungen das gesamte Pflichtenprogramm einschließlich der in diesem Paragraphen geregelten Vorsorgepflichten nach § 4 BBodSchG. Daraus folgt denotwendig, dass im Rahmen des § 4 BBodSchG der Vorsorgeaspekt des § 7 BBodSchG integriert sein muss und die Sanierungspflichten entsprechend ausgerichtet sind. Die Behandlung bestehender Bodenbelastungen kann sich demzufolge nicht auf eine strikte Gefahrenabwehr im klassischen Sinne beschränken, sondern muss die angesichts des Verweises in § 7 S. 7 BBodSchG an sie gestellten Vorsorgeanforderungen erfüllen.

Der Verweis in § 7 S. 7 BBodSchG steht paradigmatisch für die Schwierigkeiten, auf dem Gebiet des Umweltrechts eine genaue Trennung zwischen Gefahrenabwehr und Vorsorge vorzunehmen. Auf diesem Rechtsgebiet verwischen sich nicht zuletzt wegen der Komplexität der ihm zugrunde liegenden Umweltverhältnisse deren Grenzbereiche.<sup>572</sup> Zur Illustration dessen sei an diejenigen Fallkonstellationen erinnert, in denen die Schadstoffe zunächst im Boden verbleiben.<sup>573</sup> Das (Ausbreitungs-)Verhalten der Schadstoffe muss hier im Rahmen eines langjährigen

---

<sup>568</sup> Für Schadstoffe und sonstige Beeinträchtigungsfaktoren sind in der Verordnung bisher nur wenige Regelungen aufgenommen worden, sodass die Anordnung von Vorsorgemaßnahmen nach aktueller Rechtslage in vielen Fällen nicht möglich ist.

<sup>569</sup> Einen umfassenden Schutz des Bodens unter diesem Aspekt befürworten *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 7 Rdnr. 28.

<sup>570</sup> So *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 7 Rdnr. 9.

<sup>571</sup> Siehe dazu § 10 II S. 2 BBodSchV.

<sup>572</sup> Vgl. dazu *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 7 Rdnr. 13 m. w. N. in Fn. 15.

<sup>573</sup> Ein Verbleib der Schadstoffe im Boden ist bei Sicherungs- sowie sonstigen Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen gegeben.

Monitorings festgehalten werden, um gegen einen (erneuten) Schadstoffaustrag rechtzeitig einschreiten zu können. Da mit Sanierungsmaßnahmen jeglicher Art das ursprünglich handlungsauslösende Gefahrenpotential gebannt worden sein muss, dienen alle weiteren Überwachungsmaßnahmen offensichtlich der Vorsorge.

Umgekehrt kann der Verweis in § 7 S. 7 BBodSchG nicht dahingehend verstanden werden, dass ein Grundstückseigentümer, der seinen auf eine reine Gefahrenabwehr reduzierten Sanierungspflichten nachgekommen ist, von der ihm zudem gemäß § 7 BBodSchG obliegenden Vorsorgepflicht bereits dadurch befreit sein soll. Gegen diese Interpretation spricht schon der Wortlaut der genannten Vorschrift, dem zufolge die Vorsorgepflichten als zu erfüllende Pflichten im Rahmen der Bodensanierung mit abgehandelt werden sollen. Nimmt man weiterhin als Ziel des Bodenschutzgesetzes – wie hier vertreten – eine möglichst weitgehende Wiederherstellung und Sicherung aller Bodenfunktionen an, verbietet sich ein solches Verständnis auch aus teleologischer Sicht.

Die Integration des Vorsorgeaspektes in die Sanierungstätigkeit steht einer rein gefahrenabwehrrechtlichen Qualifizierung derselben entgegen und bestätigt ihren reparierenden Charakter. Denn Vorsorgeaspekte sind in erster Linie dann zu beachten, wenn lediglich eine reduzierte Sanierungstätigkeit eingefordert wird. Das ist nur dann statthaft, wenn zukünftige Schadenseintritte mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können, was unter Umständen vom Pflichtigen durch geeignete Vorsorgemaßnahmen sicherzustellen ist. Die Beachtlichkeit potentieller Schadenseintritte in der Zukunft ist im Schadensersatzrecht anerkannt und üblich.

## **(9) Sanierungsplan und Sanierungsvertrag**

Mit der Einführung des Sanierungsplanes durch § 13 BBodSchG werden planerische Elemente in das Bodensanierungsrecht implementiert, die seinen ordnungsrechtlichen Grundzügen entgegenstehen. Allerdings ist die Aufnahme eines auf Flexibilität und Kooperation zielenden Elementes in das Bundes-Bodenschutzgesetz angesichts der Komplexität mancher Bodenkontaminationen verständlich.

Die im Gesetz vorgesehene Option, eine planerische Tätigkeit zu entfalten, könnte nicht gewährt werden, wenn die Abwendung einer Gefahr primäres Handlungsziel der Sanierungstätigkeit wäre. Denn dann müsste ein schnelles und die Gefahr mit Sicherheit abwendendes Vorgehen veranlasst sein. Bei der Anordnung der Sanierungsplanung kann es jedoch wie gesehen durchaus vorkommen, dass der

Pflichtige zunächst einen untauglichen Sanierungsplan vorlegt.<sup>574</sup> In diesem Fall muss die Behörde nachfassen und entweder selbst einen Sanierungsplan erstellen oder den vorgelegten ergänzen (lassen). Diese „Nachbesserungsarbeit“ führt zu zeitlichen Verzögerungen und infolge dessen zu einer potentiellen Verschlechterung des Bodenzustandes. Wäre eine schnelle und effektive Gefahrenabwehr vordringlich, ist ein solches Vorgehen diesem Ziel abträglich. Geht es jedoch vorrangig um die ökologische Verbesserung eines konkreten Standortes und die möglichst weitgehende Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen, findet eine Planungsentscheidung mit dem ihr zugrunde liegenden Abwägungsvorgang ihre Berechtigung.<sup>575</sup>

Mit dem Gedanken einer effektiven Gefahrenabwehr ist ebenso wenig zu vereinbaren, dass die fachlichen Grundlagen für die nachfolgende Sanierungsanordnung der Behörde vom Pflichtigen an die Hand gegeben werden. Indem er Sanierungsuntersuchungen durchzuführen und gegebenenfalls einen Sanierungsplan zu erstellen hat, wird ihm die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die behördliche Sanierungsentscheidung eröffnet.

In gleichem Maße widerspricht der auf Kooperation zielende Sanierungsvertrag der Qualifizierung der Sanierungstätigkeit als eine reine Gefahrenabwehrmaßnahme. Gefahrenabwehrmaßnahmen können aufgrund ihrer Wesenseigenheiten prinzipiell nicht Regelungsgegenstand eines öffentlich-rechtlichen Vertrages sein, sondern bedürfen einer hoheitlichen Anordnung. Es obliegt zuvörderst dem Staat, die dem Gemeinwesen drohenden Gefahren durch Anordnung verhältnismäßiger Maßnahmen abzuwehren. Das im Falle einer vertraglichen Regelung eröffnete Erarbeiten flexibler, auf Kooperation basierender Lösungen ist dem Gefahrenabwehrrecht fremd und ermöglicht dem Pflichtigen eine beachtenswerte Einflussnahme auf das festzulegende Sanierungsziel und -programm. Beispielsweise muss der Inhalt eines Sanierungsplanes keineswegs zwingend übernommen werden, sondern es können noch einvernehmliche Änderungen oder Ergänzungen erfolgen,<sup>576</sup> damit

---

<sup>574</sup> Um dem vorzubeugen, kann die Behörde gemäß § 13 II BBodSchG die Erstellung des Planes durch einen Sachverständigen anordnen. Dabei handelt es sich jedoch um eine (nicht einmal gebundene) Ermessensentscheidung.

<sup>575</sup> In diesem Sinne wohl auch Landmann/Rohmer/*Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 13 Rdnr. 13.

<sup>576</sup> Zu den Vorteilen und Möglichkeiten eines Sanierungsvertrages ausführlich Landmann/Rohmer/*Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 13 Rdnr. 35 ff. Zu Gestaltungsmöglichkeiten siehe *Sondermann/Terfehr*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 13 Rdnr. 41 ff.

die Sanierung der individuellen Leistungsfähigkeit des Pflichtigen entsprechend konzipiert wird.<sup>577</sup>

Die weitere Aufklärung noch ungewisser Sachverhalte kann über den Abschluss eines Vergleichsvertrages gemäß § 55 (L)VwVfG umgangen werden. Nicht selten wird über diesen Weg eine vollständige bzw. weitgehende Aufklärung des schädlichen Bodenzustandes vermieden und seine nur unvollständige Sanierung im Zuge gegenseitigen Nachgebens toleriert. Hierbei gilt es dann zu beachten, dass die Behörde einen rechtswidrigen, aber dennoch wirksamen Verwaltungsvertrag nicht einfach entsprechend §§ 48 I, 49 I VwVfG aufheben kann, sollte sie die Sachlage nachträglich als bei Vertragsschluss nur unzureichend erfasst erkennen. Nach Abschluss eines Sanierungsvertrages können in der Regel keine Nachforderungen mehr gestellt werden.<sup>578</sup>

Der Einfluss, den der Sanierungsadressat über das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages auf die Verwaltungsentscheidung gewinnt und die ihm dadurch eröffneten Möglichkeiten, behördliche Anordnungen zu verzögern und Kompromisse auszuhandeln, stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen des klassischen Gefahrenabwehrrechts, das auf eine schnelle und umfassende Gefahrenbeseitigung abzielt.

Das gesetzliche Vorhalten auf Flexibilität und Kooperation zielender Instrumente, wie den Sanierungsplan und den Sanierungsvertrag, stellt in der gefahrenabwehrrechtlichen Dogmatik einen Fremdkörper dar und zeigt, dass der Sanierungstätigkeit eine den Anwendungsbereich dieser Instrumente eröffnende Komponente immanent sein muss. Das gilt umso mehr, wenn man die gesetzliche Option des Abschlusses eines Sanierungsvertrages als ein „in besonderem Maße sachgerechtes(!) Instrumentarium zur rechtlichen Absicherung der im Sanierungsplan vorgesehenen Maßnahmen“<sup>579</sup> versteht. Die Sachgerechtigkeit dieses verwaltungsrechtlichen Instrumentes ist nur dann gegeben, wenn es sich bei der Sanierungstätigkeit nicht primär um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr handelt, sondern ihr eine Komponente innewohnt, die ein kooperatives und flexibles Vorgehen legitimiert. Diese Komponente kann nur darin bestehen, dass in Verfolgung einer möglichst weitgehenden Wiederherstellung der Bodenfunktionen die im Zuge von Bodenreparationsmaßnahmen angestrebte Bodenqualität solche Spielräume eröffnet.

---

<sup>577</sup> Siehe dazu BT-Drs. 13/6701, S. 42.

<sup>578</sup> Hierzu *Frenz*, BBodSchG, § 13 Rdnr. 96. Anderes gilt selbstverständlich bei einer anders lautenden Vertragsvereinbarung.

<sup>579</sup> So *Sondermann/Terfehr*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 13 Rdnr. 37, die insoweit von einer legislativen Vorsteuerung der Ermessensausübung sprechen.



Die aufgezeigte kooperative Zusammenarbeit mit der zuständigen Behörde ist nur dann sachgerecht, wenn ein schnelles Handeln zur Bewirkung einer effektiven Gefahrenabwehr nicht erforderlich ist. Folgerichtig wird in § 8 I USchGE die Vorlage eines Kataloges der notwendigen Sanierungsmaßnahmen durch den Pflichtigen auf die Sanierungspflicht, die einen bereits eingetretenen Umweltschaden betrifft, beschränkt. Soweit hingegen Vermeidungsmaßnahmen und damit eine Gefahrenabwehr in Rede stehen, ist eine solche Mitwirkung des Pflichtigen ausgeschlossen.

### **(10) Zulässige Zusatzbelastungen**

Wenn schädliche Bodenveränderungen tatsächlich eine Gefahrensituation darstellen, die durch die Sanierungstätigkeit beseitigt werden soll, müsste jegliches Verhalten, das zur Herbeiführung des Schadens oder Verschlechterung der Gefahrenlage beitragen kann, vermieden werden.<sup>580</sup> Die Pflicht zur Gefahrenabwehr müsste insoweit mit einem strikten Gefahrvermeidungsgebot, das an potentielle Schädiger gerichtet ist, korrelieren. Damit nicht zu vereinbaren ist es, zusätzliche Bodenbelastungen a priori als nicht kausal zu betrachten, obwohl sie es realiter sind. Natürlich oder anthropogen bedingt erhöhte Schadstoffgehalte können nicht bereits bei der Feststellung einer Gefahrenlage bedeutsam sein, sondern erst auf einer nachgelagerten Ebene. So können geringfügige Zusatzbelastungen z. B. die wertungsoffene Verursachereigenschaft ausschließen oder die Sanierungsanforderungen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit reduzieren.<sup>581</sup> Das Vorhandensein einer Gefahrenlage jedoch kann nicht in Abrede gestellt werden.

Eine generelle Privilegierung der von einer Anlage ausgehenden Zusatzbelastungen sehen indes die Sonderregelungen des § 3 III S. 2 und S. 3 BBodSchG vor.<sup>582</sup> Zur Erleichterung der Genehmigungsfähigkeit und zur Offerierung bereits belasteter Gebiete als Anlagenstandort werden gewisse zusätzliche Immissionen von Anlagen als nicht kausal für das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen angesehen.

---

<sup>580</sup> So das VG Düsseldorf, Urteil v. 14.07.1981 (Eisenhüttenwerk). Das Gericht spricht sich in Anbetracht des Schutzzweckes des Bundesimmissionsschutzgesetzes eindeutig gegen eine Nichtberücksichtigung von Zusatzbelastungen aus, seien sie auch noch so geringfügig. Im zu entscheidenden Fall handelte es sich um eine zusätzliche Belastung von unter 1% des maßgeblichen Schwellenwertes.

<sup>581</sup> Mit der Tolerierung einer natürlichen Bodenbelastung wird ein natürlicher Zustand als hinnehmbar eingestuft und damit im Sinne eines naturalistischen Fehlschlusses von einem natürlichen Sein auf ein rechtliches Sollen geschlossen.

<sup>582</sup> Daneben finden sich weitere bodenschutzrechtliche Sondervorschriften für Zusatzbelastungen. Beispielsweise enthält § 9 BBodSchV Sonderregelungen für den Umgang mit natürlich oder siedlungsbedingt erhöhten Schadstoffgehalten des Bodens im Rahmen der Vorsorge.

Eine Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten findet nicht mehr statt. Angesichts der bekannten Summationseffekte und vor dem Hintergrund synergistischer Wirkungszusammenhänge muss diese Ausnahmeregelung Kritik hervorrufen. Denn auf diese Weise wird das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen ebenso toleriert wie eine Verschärfung schon bestehender Belastungssituationen.

Die Tolerierung von Zusatzbelastungen und die Fiktion bestimmter Emissionsmassenströme als nicht ursächlich für schädliche Bodenveränderungen ohne eine gesonderte Überprüfung dieser Annahme im Einzelfall sind ein weiterer eindeutiger Hinweis auf die Wertungsoffenheit der Sanierungstätigkeit. Diese rührt daher, dass mit ihrer Hilfe in erster Linie ein bestimmter Bodenzustand erreicht werden soll, der jedoch zugunsten anderer prioritärer (ökonomischer) Interessen durchaus hintan gestellt werden kann. Würde der jeweilige Bodenzustand tatsächlich eine Gefahrensituation repräsentieren, wäre unter abwehrrechtlichen Aspekten ein Absehen von Maßnahmen nicht zulässig.

### (11) Bodenschutzrechtliche Entsiegelungspflicht

Obwohl der Entsiegelungspflicht mangels Konkretisierung in einer Rechtsverordnung bislang kaum Praxisrelevanz zukommt, ist sie von nicht zu unterschätzender umweltpolitischer Bedeutung.<sup>583</sup> In Anbetracht der sich verschärfenden Umweltproblematik ist zu erwarten, dass von diesem bodenschutzrechtlichen Instrument, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Hochwasserschutzes, zukünftig zunehmend Gebrauch gemacht wird. Allerdings hat die im Zuge des sogenannten Europarechtsanpassungsgesetzes (EAG Bau)<sup>584</sup> erfolgte Einführung der Entsiegelungspflicht bei Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 V BauGB die Bedeutung der bodenschutzrechtlichen Entsiegelungsnorm zumindest beschnitten.<sup>585</sup>

---

<sup>583</sup> Zu dieser Einschätzung gelangt auch *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 5 Rdnr. 47. Zu den Folgen des nahezu ungebremst fortschreitenden Boden- und Landschaftsverbrauchs *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 5 Rdnr. 3 ff., 9.

<sup>584</sup> Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) v. 24.06.2004, BGBl. I S. 1359 ff.

<sup>585</sup> Dr. Kurt Schäfer, Leiter der Arbeitsgruppe Bodenschutz am Bundesumweltministerium, vertritt in öffentlichen Vorträgen die Auffassung, dass sich § 5 BBodSchG mit der Novellierung des § 35 BauGB sogar weitgehend erledigt habe. Siehe dazu den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 14. Diese Sichtweise stößt insoweit auf Bedenken, als sich die baurechtliche Entsiegelungspflicht nur auf bestimmte Außenbereichsvorhaben bezieht und zudem die Zielsetzung der bodenschutzrechtlichen Entsiegelung ambitionierter ist als die baurechtliche. Immerhin wird in § 5 BBodSchG eine möglichst weitgehende Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens angestrebt.

Die Entsiegelungspflicht des § 5 BBodSchG rundet als Unterfall der bodenschutzrechtlichen Pflichten den Pflichtenkatalog des § 4 BBodSchG ab.<sup>586</sup> Die Abgrenzung zum baurechtlichen Rückbau- und Entsiegelungsgebot des § 179 BauGB als *lex specialis* ist umstritten.<sup>587</sup> Dieser Streit ist, wie sogleich dargestellt, nicht nur von rein akademischem Interesse.

Ziel der bodenschutzrechtlichen Entsiegelungstätigkeit ist gemäß § 5 S. 1 BBodSchG der möglichst weitgehende Erhalt bzw. die Wiederherstellung des Bodens in seiner Leistungsfähigkeit. Da durch Flächenversiegelungen in erster Linie natürliche Bodenfunktionen beeinträchtigt werden, steht deren Schutz im Mittelpunkt der Entsiegelungspflicht. Die zur zielkonformen Verringerung des Versiegelungsgrades und zur Minimierung der Bodenverdichtung zur Verfügung stehenden Maßnahmen weisen ein weites Spektrum auf.<sup>588</sup>

Auffällig ist hierbei, dass der Gesetzgeber die Entsiegelungspflicht weder an den Nachweis einer konkreten Gefahrenlage noch an den Nachweis der Schädlichkeit der Versiegelung überhaupt knüpft. Stattdessen scheint er die von Bodenversiegelungen hervorgerufenen potentiellen Funktionsbeeinträchtigungen als offenkundig und stets gegeben anzusehen, ohne weitere einzelfallbezogene Nachweise zur Begründung der an die Bodenversiegelung anknüpfenden Pflichten zu verlangen. Der Grundstückseigentümer wird schlicht dazu verpflichtet, die Leistungsfähigkeit des Bodens vor allem hinsichtlich seiner ökologischen Funktionen wiederherzustellen bzw. zu erhalten. Eine Einschränkung dieser Pflicht ergibt sich allerdings daraus, dass die Versiegelung planungsrechtlichen Festsetzungen widersprechen muss. Zudem ist der Umfang der Entsiegelungsmaßnahmen auf das technisch mögliche und wirtschaftlich zumutbare Maß zu beschränken.

Das umweltpolitische Lenkungsziel tritt bei diesem Instrument deutlich hervor. Durch die Versiegelung von Flächen kommt es zu einer Verdichtung der Bodenoberfläche, durch die die natürlichen Bodenfunktionen beeinträchtigt werden oder gänzlich verloren gehen. Dem entgegenwirkend dient die Entsiegelungspflicht der Wiederherstellung und dem Erhalt der Bodenfunktionen. Eine an die Gefahrenabwehr reminiszierende Terminologie wird in § 5 BBodSchG nicht verwendet,

---

<sup>586</sup> So ausdrücklich die Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 20.

<sup>587</sup> Nach einer Ansicht soll maßgebliches Abgrenzungskriterium das Vorhandensein einer baulichen Anlage sein (so z. B. die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs zum Bundes-Bodenschutzgesetz, BT-Drs. 13/6701, S. 36), während nach anderer Ansicht die Geltung eines Bebauungsplanes entscheidend sei. Eine Darstellung des Streitstandes bietet *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann, BBodSchG*, § 5 Rdnr. 12-18.

<sup>588</sup> Siehe dazu die beispielhafte Aufzählung bei *Landel/Vogg/Wüterich*, *Bundes-Bodenschutzgesetz*, § 5 Rdnr. 11, 13, 14.

obwohl der Gefahrenabwehrgedanke hier nicht weniger präsent wäre als bei der Sanierungspflicht des § 4 III BBodSchG. Schließlich soll die Entsiegelungstätigkeit der amtlichen Gesetzesbegründung zufolge die Sanierungspflicht des Grundstückseigentümers komplettieren<sup>589</sup> und muss damit auf dasselbe Ziel gerichtet sein.

Dennoch wird in § 5 BBodSchG als Handlungsziel nur die Wiederherstellung bzw. der Erhalt der Leistungsfähigkeit des Bodens in allen seinen Funktionen genannt, nicht aber die Gefahrenabwehr. Diese terminologische Wahl ist schlüssig, wenn man in der Entsiegelungstätigkeit vorwiegend das Streben nach einem bestimmten Bodenzustand erkennt und damit ihr reparierender Charakter in den Vordergrund rückt. Dem gegenüber ist die Abwehr der stets (latent) vorhandenen, abstrakten Gefahrenereignung der Bodenversiegelung nicht Handlungsziel.<sup>590</sup> Die Entsiegelungspflicht ist keine klassische Gefahrenabwehrhandlung.<sup>591</sup> Diese Wesensverschiedenheit tritt hier noch deutlicher als bei der Sanierungspflicht des § 4 III BBodSchG hervor, da der Gesetzgeber in § 5 BBodSchG auf eine terminologische Anleihenahme beim polizeirechtlichen Vokabular verzichtet hat.

Eine nähere Betrachtung der in Frage kommenden Entsiegelungsmaßnahmen bestätigt diese rechtliche Qualifizierung der Entsiegelungspflicht. Angeordnet werden kann nämlich nicht nur die Beseitigung einer (planungswidrigen) Bodenabdeckung oder die Auflockerung verdichteter Flächen, sondern auch eine bestimmte Bepflanzung zur Vermeidung von Bodenerosionen und zur Schaffung einer (neuen) Lebensgrundlage für Mensch und Natur.<sup>592</sup> Selbst Fahrverbote für bestimmte Fahrzeugkategorien sollen zur Verminderung der Bodenverdichtung erlassen werden können. Solche Maßnahmen dienen ersichtlich nicht der Abwehr einer konkreten Gefahr, sondern stellen eine vorsorge- und nachhaltigkeitsorientierte Reparationsleistung dar, die im Interesse eines langfristigen Bodenschutzes und der Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Lebensgrundlage „Boden“ erfolgt. Die bodenschutzrechtliche Entsiegelungsregelung zeigt recht deutlich, dass der Gesetzgeber den Grundstückseigentümer in der Pflicht sieht, Umweltschäden auf eigene Kosten zu sanieren, ohne dass von diesen Gefahren im polizeirechtlichen Sinne

---

<sup>589</sup> Siehe dazu die Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 20.

<sup>590</sup> A. A. wohl *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 5 Rdnr. 10.

<sup>591</sup> Anschaulich wird dies, wenn man sich vor Augen führt, dass die Entsiegelungspflicht vor allem der Schaffung und dem Erhalt sog. Retentionsflächen dient. Sie sind notwendig, um der zunehmenden Hochwassergefahr zu begegnen, die sich jedoch einer konkreten Beschreibung, wie sie das klassische Gefahrenabwehrrecht erfordern würde, entzieht.

<sup>592</sup> So *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 5 Rdnr. 21 unter Rückgriff auf den nachhaltigen Schutz der Bodenfunktionen in der Zweckbestimmung des § 1 BBodSchG als argumentative Stütze.

ausgehen. Diese grundlegende Pflichtenzuweisung liegt wegen der engen Verknüpfung beider Pflichten auch der Sanierungspflicht des § 4 III BBodSchG zugrunde.

Ob dem Grundstückseigentümer Wiederherstellungsmaßnahmen, die der Beseitigung von Umweltschäden dienen, legitimerweise abverlangt werden können, bleibt noch zu prüfen. Es sei jedoch bereits an dieser Stelle angemerkt, dass die baurechtliche Entsiegelungspflicht des § 179 BauGB lediglich in der Duldung<sup>593</sup> behördlicher Maßnahmen besteht.

## **(12) Die gute landwirtschaftliche Praxis, § 17 BBodSchG**

Das gewandelte Verständnis des Gefahrenabwehrbegriffes im Bundes-Bodenschutzgesetz und die Dominanz der schadensersatzrechtlichen Komponente bei der Bodensanierung lassen sich ebenfalls dem § 17 III BBodSchG entnehmen. Diese Vorschrift enthält Aussagen darüber, wann die bodenbezogenen Pflichten in der Landwirtschaft erfüllt werden. Ihr zufolge werden in der Landwirtschaft die Pflichten des § 4 BBodSchG – also auch die Sanierungspflicht – durch die Einhaltung landwirtschaftsbezogener Regelungen in den Spezialgesetzen des § 3 I BBodSchG erfüllt. Subsidiär dazu verweist § 17 III BBodSchG auf die gefahrenabwehrrechtlichen Anforderungen der im voranstehenden Absatz ausgeführten Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft.

Betrachtet man nun die in § 17 II BBodSchG nicht abschließend aufgeführten Elemente dieser Grundsätze näher, erkennt man ihren vorbeugenden, auf einen langfristigen Bodenschutz ausgerichteten Ansatz. Diese Grundsätze sind einer nachhaltigen Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource verpflichtet. Es geht im Wesentlichen um eine standortangepasste Bodenbearbeitung, die Erhaltung bodenschützender Feldstrukturen und um die Durchführung von Bodenmeliorationsmaßnahmen. Mit der effektiven Abwehr akuter Gefahren haben sie nichts gemein. Das verwundert nicht weiter, da die Grundsätze gemäß § 17 I BBodSchG eigentlich der Erfüllung der Vorsorgepflicht nach § 7 BBodSchG dienen sollen. Es bedarf dann aber einer Erklärung, wie diese Grundsätze zugleich der angeblich auf eine Gefahrenabwehr zielenden Sanierungspflicht des § 4 III BBodSchG genügen können.

Die einzig einsichtige Erklärung liegt nach diesseitiger Auffassung darin, der Bodensanierungstätigkeit primär reparierenden Charakter zuzusprechen und ihre Wieder-

---

<sup>593</sup> Lediglich Duldungspflichten obliegen dem Grundstückseigentümer auch gemäß §§ 3 und 6 des Gesetzes über die Beschränkung von Grundeigentum für militärische Zwecke (Schutzbereichsgesetz v. 07.12.1956, BGBl. I S. 899, zul. geänd. d. Art. 2 XI G. v. 12.08.2005, BGBl. I S. 2354). Grundstückseigentümer haben danach zur Erhaltung und Sicherung der Verteidigungsanlagen die Anpflanzung oder Beseitigung von Wald oder anderem Aufwuchs hinzunehmen, nicht aber auf eigene Kosten durchzuführen.

herstellungsfunktion in den Vordergrund zu rücken. Hierbei muss dafür Sorge getragen werden, dass zukünftige schädliche Bodenveränderungen nicht erneut entstehen können.

#### v) **Aussagen der Umwelthaftungsrichtlinie**

Vorstehend wurde bereits mehrfach auf Bestimmungen der Umwelthaftungsrichtlinie und des ihrer Umsetzung dienenden Umweltschadensgesetzentwurfes Bezug genommen. An diese Ausführungen anknüpfend seien an dieser Stelle resümierend und ergänzend die wesentlichen Aspekte für eine rechtliche Qualifizierung der Sanierungstätigkeit dargestellt.

Dass die Sanierungstätigkeit primär der Wiederherstellung einer geschädigten Ressource oder deren beeinträchtigter Funktionen dient, belegt Art. 2 Nr. 11 UHRL im Zusammenhang mit Anhang II der Richtlinie. Dort wird das grundsätzliche Primat der Naturalrestitution deutlich statuiert. Nur wenn eine vollständige Restitution nicht möglich ist, darf der verbleibende „Restschaden“ anderweitig kompensiert werden. Diese Prinzipien stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts, das auf die schnelle und effektive Beseitigung einer Gefahrensituation zielt und nur die dazu erforderlichen Maßnahmen zulässt.<sup>594</sup>

Die Zuordnung der Sanierungstätigkeit zum Schadensersatzrecht wird weiterhin dadurch bekräftigt und veranschaulicht, dass gemäß Anhang II Nr. 1 zur UHRL neben der eigentlichen Wiederherstellungsleistung Ersatz für sogenannte Interimschäden zu leisten ist. Der Gedanke, zeitliche Verzögerungen der Schadensbehebung monetär zu bewerten und auf dieser Basis auszugleichen, ist aus dem Schadensersatzrecht vertraut. Dort sind vergleichbare Ersatzleistungen, wie z. B. die Nutzungsausfallentschädigung und das Schmerzensgeld, etabliert. Dem Gefahrenabwehrrecht sind sie hingegen fremd.

Die Sonderbehandlung, die Bodenschäden im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie erfahren und die sich bis auf die zu ergreifenden Sanierungsmaßnahmen erstreckt, vermag diese grundsätzliche rechtliche Qualifizierung der Sanierungstätigkeit nicht zu erschüttern. Denn die Sanierungstätigkeit kann nicht umweltmedienbezogen trotz Beibehaltung ihrer Bezeichnung und wesentlicher Regelungsgemeinsamkeiten unterschiedlich legitimiert werden, zumal die Legitimationsbasis Dreh- und Angelpunkt einer rechtlichen Überprüfung jeder Pflichtenauflegung ist. Hinzu kommt, dass die in Anhang II Nr. 2 zur UHRL niedergelegten Rahmensanierungsmaßnahmen ausweislich des Wortlauts lediglich ein Mindestmaß des zu Leistenden festlegen.

---

<sup>594</sup> Vgl. dazu *Knopp*, UPR 2005, S. 361 ff. (362) und *Beyer*, ZUR 2004, S. 257 ff. (261).

#### vi) Aussagen des Entwurfs der Bodenschutzrahmenrichtlinie

Die EU-Kommission hat am 22.09.2006 den Vorschlag einer Bodenschutzrahmenrichtlinie<sup>595</sup> unterbreitet, die aufgrund der hohen Variabilität der Böden in verschiedenen Teilen Europas lediglich gemeinsame Ziele und Grundsätze festlegt, die Festsetzung detaillierter Maßnahmen indessen den Mitgliedstaaten überlässt.

Jener Entwurf einer Bodenschutzrahmenrichtlinie zielt ausweislich seiner Begründung und seines Art. 1 darauf, „geschädigte Böden soweit wiederherzustellen, dass wieder ein Funktionalitätsgrad erreicht wird, der im Hinblick auf die gegenwärtige und die künftige genehmigte Nutzung zumindest angemessen ist.“<sup>596</sup> Anknüpfungspunkt und Maßstab der Boden-sanierung sind folglich die beeinträchtigten Bodenfunktionen, die es als Mindestanforderung im Nutzungsinteresse gegenwärtiger und zukünftiger Generationen wiederherzustellen gilt. Dabei sollen Art. 1 I S. 1 BBodSchRRL-E zufolge neben wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen auch die ökologischen Bodenfunktionen wieder erfüllt werden können. Die prioritäre Ausrichtung des Bodenschutzes auf den Erhalt bzw. die Wiederherstellung der Bodenfunktionen betont die Kommission in ihrer an die Mitgliedstaaten gerichteten Kritik, dass sich einzelstaatliche Rechtsvorschriften zwar dem Problem der Bodenverunreinigungen annähmen, die anderen funktionsbeeinträchtigenden Ursachen aber vernachlässigten<sup>597</sup> und in ihrem Hinweis auf die Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen, die eine nachhaltige funktionenerhaltende Bodennutzung erfordere, in Erwägungsgrund Nr. 7. Bemerkenswert ist insofern zudem der ausdrückliche Schutz des Bodens um seiner selbst willen in Erwägungsgrund Nr. 3, der einen ökozentrischen Schutzansatz indiziert und im Einklang mit einem vorrangigen Schutz der Bodenfunktionen selbst steht. Dass auch die Sanierung bereits geschädigter Böden letztlich diesem Ziel dient, bestätigen Erwägungsgrund Nr. 16 und Art. 1 S. 3 BodSchRRL-E.

Ob und welche Gefahren möglicherweise von den bereits geschädigten Böden ausgehen, ist der Vorschlagsbegründung zufolge im Rahmen der Sanierungstätigkeit grundsätzlich ohne Belang. Der Gefahrenabwehraspekt dominiert in diesem Kontext repressiver Bodenschutzmaßnahmen nicht, obwohl er selbstverständlich auch hier unterschwellig als „erhebliche Auswirkungen einer Verschlechterung der

---

<sup>595</sup> Vorschlag für eine „Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG“, KOM(2006) 232 endg., Ratsdokument 13388/06.

<sup>596</sup> KOM(2006) 232 endg., S. 2.

<sup>597</sup> Begründung zum Richtlinien-vorschlag, KOM(2006) 232 endg., Ratsdokument 13388/06, S. 6.

Bodenqualität auf andere Bereiche<sup>598</sup> mitschwingt. Die von Bodenschäden ausgehenden Implikationen werden eher als „Risiken“ denn als „konkrete Gefahren“ erfasst. Daher wird im Richtlinienentwurf beispielsweise im Zusammenhang mit der Folgeabschätzung von Bodenverunreinigungen, wie sie in manchen Mitgliedstaaten bereits implementiert ist, von „Risikobewertungsmethoden“ gesprochen, die zu harmonisieren sind.<sup>599</sup> Auch in der Mitteilung der „Thematischen Strategie für den Bodenschutz“<sup>600</sup> werden Bodenkontaminierungen im Zusammenhang mit „Risiken“ gesehen, die es zu verringern gilt.

Von der repressiven Sanierungstätigkeit zu trennen ist die präventive Gefahrenabwehr, die auf die Verhinderung des Entstehens neuer Bodenschäden zielt. Bei den im Hinblick darauf von dem Richtlinienentwurf in Betracht genommenen Hauptbelastungsfaktoren für Böden handelt es sich um die acht bereits in der Mitteilung der Kommission „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“<sup>601</sup> benannten:

Erosion, Verlust organischer Substanzen, Versalzung, Verdichtung, Einbringen von Substanzen, Versiegelung, Rückgang der biologischen Vielfalt, Erdbeben und Überschwemmungen

Die präventive Gefahrenabwehr bildet ebenfalls eines der Ziele der Bodenschutzrahmenrichtlinie, ist aber von der Bodensanierung strikt zu unterscheiden. So wird in Art. 9 BBodSchRRL-E die potentielle Beeinträchtigung von Bodenfunktionen ausdrücklich selbstständig neben und unabhängig von potentiellen erheblichen Gefahren für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt als Anlass für das Ergreifen von Begrenzungsmaßnahmen genannt.

Mit vorstehenden Ausführungen scheint auf den ersten Blick in Widerspruch zu stehen, dass in der Sanierungsnorm des Art. 10 BBodSchRRL-E nur solche Standorte als „verunreinigt“ umschrieben werden, „an denen aufgrund menschlicher Aktivitäten gefährliche Stoffe nachweislich in einer solchen Konzentration vorkommen, dass die Mitgliedstaaten erwägen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht“ und diese Standorte gemäß Art. 13 II BBodSchRRL-E nur so weit saniert werden müssen, „dass von dem verunreinigten Standort unter Berücksichtigung seiner gegenwärtigen und künftigen genehmigten Nutzung keine erhebliche Gefahr mehr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht.“ Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch,

---

<sup>598</sup> So Erwägungsgrund Nr. 2 zum Entwurf für eine Bodenschutzrahmenrichtlinie.

<sup>599</sup> So Erwägungsgrund Nr. 32 und Art. 18 II BodSchRRL-E.

<sup>600</sup> KOM(2006) 231 endg./2, S. 9.

<sup>601</sup> KOM(2002) 179, endg.



dass aufgrund des bloßen „Erwägen“müssens bereits sogenannte Verdachtsflächen als verunreinigte Standorte in das über sie nach Art. 14 BBodSchRRL-E zu erstellende Verzeichnis aufzunehmen sein sollen und sie damit der Sanierungspflicht des Art. 13 BBodSchRRL-E unterfielen. Letzteres gälte ebenso für gemäß Art. 11 II BBodSchRRL-E potentiell verschmutzte Standorte. Dem bisher vorliegenden Richtlinienentwurf zufolge sind Standorte demnach unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gefahr als sanierungsbedürftig in das Verzeichnis aufzunehmen und letztlich nach Art. 13 BBodSchRRL-E zu sanieren.

Zudem ist zu beachten, dass die gefahrenorientierte Sanierung sogenannter verunreinigter Standorte lediglich einen kleinen Ausschnitt aus dem Gros geschädigter und potentiell zu sanierender Böden darstellt. Für die darüber hinausgehende gesamte Sanierungstätigkeit bleibt die Zielvorgabe des Art. 1 S. 3 BodSchRRL-E maßgeblich.

Im Übrigen stellte die in dem Richtlinienvorschlag enthaltene Sanierungspflicht „verunreinigter Standorte“ zur Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes eine rahmenrechtliche Mindestvorgabe an die Mitgliedstaaten dar. Andernfalls könnten die Mitgliedstaaten in ihren entsprechend Art. 14 BodSchRRL-E zu erstellenden nationalen Sanierungsstrategien keine eigenständigen Sanierungsziele mehr festlegen und verfolgen.<sup>602</sup>

Die Reduzierung der Sanierung verunreinigter Standorte nach Art. 13 II BBodSchRRL-E ist unter Berücksichtigung der unter Umständen erheblichen Sanierungskosten letztlich der finanziellen Entlastung des Pflichtigen geschuldet. Übergeordnetes und ehrgeizigeres Ziel bleibt dessen ungeachtet auch im Hinblick auf die Sanierungstätigkeit, wie zuvor dargelegt, die Wiederherstellung einer nutzungsangemessenen Bodenfunktionalität.<sup>603</sup>

## vii) Fazit

Die Untersuchungen zur Bodensanierungstätigkeit als Reparation eines ökologischen Schadens führen zu folgenden Erkenntnissen:

1.) Der Bodenschutz ist eine legitime Aufgabe des Staates zum Schutz und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Allgemeinwohlinteresse.

---

<sup>602</sup> Zur Unvereinbarkeit der Festsetzung aller Zielgrößen und Maßnahmen auf EU-Ebene mit dem Subsidiaritätsprinzip vgl. die „Zusammenfassung der Folgenabschätzung“ zur Bodenschutzstrategie, KOM(2006) 231 endg., S. 6 und zu den Umsetzungsspielräumen der Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich der Sanierungsziele, a. a. O., S. 8.

<sup>603</sup> Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission „Thematische Strategie für den Bodenschutz“, KOM(2006) 231 endg./2, S. 6.

- 2.) Eine rein gefahrenabwehrrechtlich motivierte Bodensanierungstätigkeit kann in Anbetracht ihrer Gesetzesdominanz nicht mehr als annexe Regelung in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen.
- 3.) Der Begriff des ökologischen Schadens rückt die Belastungen der Umweltmedien und die daraus resultierenden Veränderungen in den Vordergrund, ohne die von ihnen ausgehenden weiteren Implikationen in Abrede zu stellen oder zu vernachlässigen. Diese Folgewirkungen dienen z. B. dazu, Erheblichkeitsschwellen zu determinieren, um die Sanierungsfolgelasten zu reduzieren und überhaupt in ein verträgliches Maß zu bringen. An dem Vorliegen eines ökologischen Schadens und dem Ziel seiner Reparation ändert die Einbeziehung der Folgewirkungen nichts.
- 4.) Veränderungen von Ökosystemen im Sinne eines plastischen Strains stellen einen ökologischen Schaden dar. Sanierungsbedürftige Bodenfunktionsverluste i. S. d. § 2 III BBodSchG sind Ausprägungen solcher Veränderungen, weshalb sie als ökologischer Schaden einzustufen sind.
- 5.) Dem Bundes-Bodenschutzgesetz sind deutliche Aussagen dahingehend zu entnehmen, dass die Bodensanierungstätigkeit überwiegend der Reparation eines Bodenschadens dient. Bereits die Gesetzesbezeichnung und die gesetzesprägende Zweckbestimmung betonen den Bodenschutz unter Beachtung des Nachhaltigkeits- und Vorsorgegrundsatzes als Gesetzesziel. Die gesetzliche Kardinalpflicht in Gestalt der Bodensanierung kann daher nicht auf die bloße Abwehr weiterer Gefahren für sonstige Schutzgüter reduziert sein. Selbst die Begriffsdefinition der „schädlichen Bodenveränderungen“ mit ihrer gefahrenabwehrrechtlichen Komponente gibt für ein solches Verständnis nichts her, da sie zum einen selbst den gefahrenabwehrenden Bereich überschreitet und zum anderen als ersten Anknüpfungspunkt das Vorliegen von Bodenfunktionsverlusten voraussetzt. Dass Bodenbeeinträchtigungen unbeschäftigt ihrer Folgewirkungen sanierungsbedürftig sind und per se in einem umfassenden Bodenschutz inbegriffen sein müssen, verdeutlichen der Sachverständigenkommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch, die Umweltaftungsrichtlinie und der Umweltschadensgesetzentwurf.
- 6.) Das Zusammenspiel präventiver und repressiver Bodenschutzmaßnahmen sowie die Ausgestaltung des Sanierungskonzeptes belegen ebenso die Wiederherstellung der Bodenfunktionen als primäres Sanierungsziel wie die nur beschränkte Nutzungsorientierung in § 4 IV BBodSchG. Gleiches gilt für die Entsiegelungspflicht des Grundstückseigentümers, die unter identischer Zielsetzung seine Bodensanierungspflicht komplettieren soll.
- 7.) Die Beachtlichkeit natürlicher Abbauprozesse, die Infiltrierung der Sanierungstätigkeit mit Vorsorgeaspekten und die fiktive Annahme der Unschädlichkeit

bestimmter Zusatzbelastungen stehen in Widerspruch zu den Grundsätzen des klassischen Gefahrenabwehrrechts.

8.) Ein Blick auf die Umwelthaftungsrichtlinie zeigt deutlich, dass die Sanierungstätigkeit generell in erster Linie auf die Reparatur eines Umweltschadens zielt. Speziell für die Bodensanierungstätigkeit läßt der Entwurf einer Bodenschutzrahmenrichtlinie erkennen, dass in Verfolgung eines ökozentrischen Schutzansatzes und des Nachhaltigkeitsgrundsatzes die Prioritätensetzung auf dem Erhalt bzw. der Wiederherstellung der Bodenfunktionen und damit auf der Sanierung eines Umweltschadens liegt, unabhängig von den von ihm konkret (!) ausgehenden Folgewirkungen.

## **2. Die Legitimation der Sanierungspflicht im Hinblick auf den Sanierungsadressaten**

Vorstehende Ausführungen haben ergeben, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz eine deutliche Abkehr von der traditionellen Gefahrenabwehr vollzieht, ohne sich jedoch vollständig von ihr zu lösen. Dem Gesetz ist zu entnehmen, dass der Bodenschutz und als dessen Hauptinstrument die Sanierungstätigkeit primär auf die Wiederherstellung ökologischer Funktionen zielt und zugleich präventive Züge aufweist. Der Vorsorgeaspekt hat sich als ein die Sanierungstätigkeit beeinflussendes Element herausgestellt.

Nach alledem ist die Bodensanierungstätigkeit als schadensersatzrechtliche Reparationsleistung zu qualifizieren, der gegenüber die gefahrenabwehrrechtliche Komponente in den Hintergrund tritt. Dass der Gesetzgeber mit dem Ziel der Schadenssanierung tätig wird, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Reparatur von Schäden an öffentlichen Gütern – wie z. B. den Umweltmedien – ist sogar eine dem Staat zuvörderst obliegende Pflicht, da solche Schäden mangels Vorliegens einer Verletzung von Individualrechtsgütern bislang nicht von Einzelpersonen geltend gemacht werden können. Dies gilt zumindest für die im Allgemeininteresse liegende Schadensreparation.

Allerdings muss sich die Legitimität staatlichen Handelns nicht nur hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung („Ob“), sondern auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung („Wie“) erweisen. Soll eine gerechte Lastenverteilung im Staat gewahrt werden, ist der Adressat staatlichen Handelns und seine im Staatsgefüge bestehende Pflichtenstellung genauer zu betrachten.

Soweit der Grundstückseigentümer mit der Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten als untergeordnetem Nebenaspekt zur Abwendung einer Gefahr herangezogen wird, kann diese „Gefahrenabwehrpflicht“ zunächst einmal

als Ausdruck seiner Zustandsverantwortlichkeit verstanden werden.<sup>604</sup> Es hat sich jedoch gezeigt, dass die zur klassischen Gefahrenabwehr entwickelte Dogmatik und Begrifflichkeit bei der Sanierung von Umweltschäden an ihre Grenzen stoßen. Eine Übertragung polizeirechtlicher Grundsätze, Strukturen und Definitionen auf den Bereich des Umweltschutzes kann daher nicht vorbehaltlos erfolgen.

Ob dem Grundstückseigentümer darüber hinaus die Reparatur ökologischer Schäden auferlegt werden kann, bedarf einer vertiefenden Erörterung. In ihrem Zentrum steht die Frage nach dem Zurechnungsgrund für die Lastenauflegung und damit zusammenhängend ganz allgemein die Frage nach der Verantwortlichkeit für Schädigungen der Umwelt. Ausgangspunkt ist hierbei die Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers innerhalb des Gemeinwesens. Diese gilt es von anderen Verantwortungsträgern zu separieren und mit deren Pflichtenstellung unter Berücksichtigung rechtspolitischer Aspekte in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Dessen bedarf es umso mehr, als die Behandlung von Umweltschäden primär der Wiederherstellung ökologischer Funktionen und nicht der Gefahrenabwehr dient. Eine pauschale Zuweisung von Verantwortlichkeiten und aus ihnen abgeleiteten Pflichten verbietet sich. Vielmehr müssen die zur Option stehenden Lösungsansätze genau analysiert und daran anschließend über ihre Umsetzung in Reinform oder als Kombinationsmodell entschieden werden. Der Gesetzgeber kann dabei zwischen folgenden Rechtsprinzipien wählen: dem Verursacherprinzip<sup>605</sup> (a), dem Geschädigtenprinzip (b) und dem Gemeinlastprinzip (c).

Diese Begriffe fungieren in rechtspolitischen Auseinandersetzungen allzu oft als Schlagworte, was die Gefahr eines nicht hinreichend sensiblen Umganges mit ihnen in sich birgt. Eine solche Handhabung der Begrifflichkeiten steht im Widerspruch dazu, dass mit den genannten Rechtsprinzipien nicht nur rein politische Ziele verfolgt werden, sondern grundlegende Gerechtigkeitserwägungen in ihnen ihren Ausdruck finden. Aus diesem Grund steht die Auswahl und Umsetzung eines der Rechtsprinzipien keineswegs im freien Belieben des Gesetzgebers. Er hat die hinter dem jeweiligen Rechtsprinzip stehenden Gerechtigkeitserwägungen auf ihre Anwendbarkeit im Hinblick auf den zu regelnden Sachverhalt hin zu überprüfen.

---

<sup>604</sup> Dass der Grundstückseigentümer zu Zwecken der Gefahrenabwehr in Anspruch genommen werden kann, entspricht überkommener Rechtsauffassung und ständiger Rechtsprechung. Ob die dargestellten Besonderheiten der bodenschutzrechtlichen Gefährdungssituation Ausnahmen oder Abweichungen von diesem Grundsatz erfordern, wird unten im Rahmen der Zustandsverantwortlichkeit noch näher zu erörtern sein.

<sup>605</sup> Allgemein zum Verursacherprinzip *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rdnr. 42; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9 Rdnr. 42 ff.

Erst dadurch wird eine „sachgerechte“ Lösung des Problems ermöglicht und die Validität der zur Rechtfertigung der Pflichtenauflegung herangezogenen Legitimationsgründe gewährleistet.

Welches dieser Prinzipien in Reinform oder in Kombination der Sanierung von Bodenschäden zur Wahrung einer gerechten Lastenverteilung zugrunde zu legen ist, soll nachfolgend eingehend behandelt werden. Dazu sind zunächst die einzelnen Prinzipien in ihren Zielsetzungen und Schwachstellen einschließlich der ihnen immanenten Gerechtigkeitsaspekte darzustellen.

### a) Verursacherprinzip

Seit Anfang der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts gehört das Verursacherprinzip<sup>606</sup> zu den grundlegenden Prinzipien des Umweltschutzes und findet sich als Grundmaxime jedes umweltpolitischen Konzepts.<sup>607</sup> Im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 heißt es:

„Jeder, der die Umwelt belastet oder schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen.“<sup>608</sup>

Und § 6 UGB-KomE hält unter der Normüberschrift „Verursacherprinzip“ fest:

„Wer erhebliche nachteilige Einwirkungen, Gefahren oder Risiken für die Umwelt oder den Menschen verursacht, ist dafür verantwortlich.“

### i) Allgemeines

Das Verursacherprinzip bezweckt hauptsächlich, die Kosten für Schäden an der Umwelt als externe Kosten von Produktion und Konsum auf die Verantwortlichen zurückzuwerfen, indem sie die Sanierungskosten zu tragen haben. Diese Kostentragungspflicht wurde klassischerweise durch die staatliche Umweltpolitik limitiert, sodass eine vollständige Internalisierung der Kosten nicht erfolgte.<sup>609</sup>

Mit der Auferlegung der Kostentragungspflicht ist die Reichweite des Verursacherprinzips indes noch nicht ausgelotet. Das zu seiner Verwirklichung zur Verfügung stehende gesetzliche Instrumentarium reicht wesentlich weiter, da in diesem Prinzip eine generelle Verantwortlichkeit im materiellen Sinne zum Ausdruck kommt. Unter

---

<sup>606</sup> Allgemein zum Verursacherprinzip *Rehbinder*, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips; zu seinen Wurzeln *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rdnr. 45 ff.

<sup>607</sup> So z. B. in den Umweltberichten der Bundesregierung, BT-Drs. 12/8451 (Umwelt 1994), S. 55 und 13/10735 (Umweltbericht 1998), S. 12.

<sup>608</sup> Umweltprogramm der Bundesregierung v. 21.09.1971, BT-Drs. VI/2710, S. 6, 10.

<sup>609</sup> Zu den politischen und rechtlichen Problemen des Verursacherprinzips *Rehbinder*, Verursacherprinzip, S. 35 ff.

seinem Deckmantel können daher zusätzlich z. B. Vermeidungs- und Beseitigungspflichten statuiert werden. Insgesamt kommen somit als direkte und indirekte Verhaltenssteuerungsmaßnahmen Umweltabgaben, Umweltlizenzen, Umweltauflagen in Form von Ge- und Verboten sowie haftungsrechtliche Vorschriften in Betracht.<sup>610</sup> Auch hinsichtlich der Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten ging die Bundesregierung davon aus, „dass etwaige Sanierungskosten von den Verursachern getragen werden“<sup>611</sup> müssen. Die Sanierungsregelung des Bundes-Bodenschutzgesetzes wird dabei nicht nur als Verwirklichung, sondern darüber hinaus sogar als Stärkung des Verursacherprinzips angesehen.

Eine Definition des Verursacherprinzips ist nur schwer zu leisten. Nach Rehbinder soll mit dem Verursacherprinzip zum Ausdruck gebracht werden, dass „die Verantwortlichkeit für die Vermeidung oder Beseitigung einer Umweltbelastung und die Tragung der damit verbundenen Kosten das aus Herstellern bzw. Abnehmern bestehende Subsystem, nicht jedoch das gesamtgesellschaftliche System, d. h. die Masse der Steuerzahler, trifft“<sup>612</sup>. Diese Definition von Rehbinder ist überwiegend negativ geprägt und leistet in erster Linie eine Abgrenzung zum Gemeinlastprinzip und die damit verbundene Verschonung öffentlicher Kassen von der mit Sanierungsmaßnahmen verbundenen Kostenlast. Eine positive Auswahl des Verursachers als Letztverantwortlichem erfolgt nicht. Stattdessen bleibt die Definition bei der Abgrenzung zwischen Gemeinlastprinzip und Individuallastprinzip<sup>613</sup> stehen, ohne eine weitere Differenzierung auf der Individualebene vorzunehmen. Bei einem solchen Verständnis ist das Verursacherprinzip bereits dann verwirklicht, wenn eine Verschonung des gesamtgesellschaftlichen Systems bzw. der öffentlichen Hand erreicht ist. Soweit die bodenschutzrechtliche Sanierungstätigkeit nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, könnte sie dann als Ausprägung des Verursacherprinzips aufgefasst werden.<sup>614</sup>

Eine solche Lesart des Verursacherprinzips verkennt jedoch, dass auf der Individualebene zwingend eine weitere Auswahl getroffen werden muss. Denn insoweit

---

<sup>610</sup> Zur materiellen Verantwortungszuweisung siehe *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rdnr. 42; zum Instrumentenspektrum *Endres*, in: *Endres/Rehbinder/Schwarze* (Hrsg.), Haftung und Versicherung, S. 1 ff.

<sup>611</sup> Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, BT-Drs. 10/2977, S. 10, 28. War der Verursacher nicht heranziehbar, so sah man es als selbstverständlich an, dass „zur Abwendung von Gefahren für die Allgemeinheit der Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt sei[n]“ (a. a. O., S. 28).

<sup>612</sup> *Rehbinder*, Verursacherprinzip, S. 33.

<sup>613</sup> Siehe dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 42 f., der den Begriff des Individuallastprinzips maßgeblich geprägt hat.

<sup>614</sup> So jedenfalls *Schink*, VIZ 1992, S. 6 f.

bedarf das Verursacherprinzip einer eigenständigen Abgrenzung zum Geschädigtenprinzip.

Vorzugswürdig erscheint daher die folgende Definition von Deutsch: „Das Verursacherprinzip wird als Beschränkung des Entstehens der öffentlichen Hand auf der einen Seite und als Einflussnahme auf die Person des möglicherweise Kausalen auf der anderen Seite verstanden.“<sup>615</sup> Mit ihr wird eine Abgrenzung sowohl zum Gemeinlast- als auch zum Geschädigtenprinzip ermöglicht. Dass eine solche Abgrenzung geleistet werden muss, um das Verursacherprinzip in seiner gesamten Tragweite, insbesondere im Hinblick auf das ihm innewohnende Steuerpotential, zu erfassen, wird aus einer Betrachtung der hinter ihm stehenden Motive ersichtlich, von denen allerdings nur ein Teil zur Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit geeignet ist.<sup>616</sup>

Mit der Verwirklichung des Verursacherprinzips werden in der Regel folgende umweltpolitische Ziele und ökonomische Interessen verfolgt:

- Verhaltenslenkung durch Setzen von Anreizen zu umweltschonendem Verhalten mittels Verknüpfung des ökonomischen Individualinteresses an einer kostensparenden Wirtschaftsweise mit dem ökologischen Allgemeininteresse an der Bewahrung von Umweltgütern.<sup>617</sup> Der risikoaversive rationale Akteur soll bei umweltgefährlichen Aktivitäten zur Vorsorge gezwungen werden.
- Bevorzugung ressourcenschonender Produktionsweisen: Sie ist nur bei Belastung mit den Präventions- *und* Restitutionskosten<sup>618</sup> zu erreichen. Dann allerdings muss die drohende Kostenbelastung a priori erkennbar sein, damit das Verhalten entsprechend ausgerichtet werden kann. Eine reine Kausalhaftung genügt nicht. Das Erkennen von Risiken und Schädigungspotentialen a posteriori wirft im Rahmen der Marktsteuerung rechtliche Probleme auf, deren Bewältigung von einer ausreichenden Flexibilität des Vertrags-

---

<sup>615</sup> *Deutsch*, NJW 1992, S. 73 ff.

<sup>616</sup> Soweit eine kollektive Verantwortlichkeit bestimmter Entitäten einschließlich des Gemeinwesens in Rede steht, vermag das Verursacherprinzip wegen seiner pauschalierenden Verantwortungszuweisung nur rudimentär Lastentragungsgerechtigkeit herzustellen.

<sup>617</sup> Bei Versicherungssystemen, hinter denen die Versicherten als Kollektiv stehen, beruht der Vermeidungsanreiz nur noch auf dem durch die Veränderung der Prämienhöhe bei Schadensfreiheit ausgelösten wirtschaftlichen Effekt. Hier verwischt sich die Grenze zum Gemeinlastprinzip.

<sup>618</sup> Stattdessen könnte auch eine strafrechtliche Sanktionierung in Erwägung gezogen werden.

rechtssystems abhängt. Ist eine solche nicht gegeben, ist statt einer Kausalhaftung eine Staatsintervention zu erwägen.

- „Internalisierung“ der „externen“ Kosten der Umweltschädigungen als Ausgleich fehlender Marktsteuerung (kostenlose oder nur geringfügig entgeltene Inanspruchnahme der Umweltgüter → Versagen des Preis-/Angebotsmechanismus → Fehlsteuerung durch den Markt, da nicht vorhandener Überfluss vorgetäuscht wird → sinnvolle Umlenkung des Kapitals in ressourcenschonende Wirtschaftsbereiche (Allokationseffizienz) unterbleibt)
- Vermeidung der Umweltschädigung zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten („Reziprozität“ der Verursachung)<sup>619</sup>: Es bestehen die Optionen, dem Rechtsgutininhaber (= potentieller Verletzter) Obhutspflichten aufzuerlegen oder den potentiellen Verletzer zur Sicherung bestimmter Gefahrenquellen und zur Schadenstragung zu verpflichten. Die Wahl zwischen diesen Alternativen wird bestimmt von dem Streben nach einer Verhaltensanweisung, die die Nettovorteile beider Handlungsmöglichkeiten maximiert.<sup>620</sup> Der Rechtsgüterschutz hängt in diesen Fällen allerdings vom wirtschaftlichen Interesse an einer umweltbeeinträchtigenden Tätigkeit ab, was einen wirklich effektiven Schutz zumindest schwächt.
- Verschonung der öffentlichen Kassen
- Ausschluss der Verantwortlichkeit einer Gruppe (z. B. der Industrie)
- Rückgriffsmöglichkeit auf ein konkretes Individuum

Der Blick auf die ökonomischen Grundlagen des Verursacherprinzips und die mit ihm verfolgten umweltpolitischen Präventionszwecke zeigt, dass eine bloße Kostenabwälzung auf irgendein Individuum den Inhalt des Verursacherprinzips nicht erschöpft. Die intendierte Verhaltenslenkung kann nur dann realisiert werden, wenn der richtige „Verursacher“ im Sinne des auf das Umweltgut negativ Einwirkenden belastet wird. Damit weist das Verursacherprinzip eine „Janusköpfigkeit“ auf, da es zum einen eine Abgrenzung zum Gemeinlastprinzip ermöglicht und zum anderen auf der Individualebene eine konkrete Bestimmung des Verursachers leisten muss, um seine volle Tragweite zu entfalten.

Das Verursacherprinzip kann auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Rechtsordnung seine Ausprägung finden. Es kann nicht nur Normenkomplexen oder

---

<sup>619</sup> Siehe dazu *Coase*, in: Assmann/Kirchner/Schanze, *Ökologische Analyse des Rechts*, S. 146 ff.

<sup>620</sup> *Adams*, ZZP 1986, S. 129 ff. (138).



Rechtssystemen zugrunde liegen, sondern auch Inhalt von Privatvereinbarungen sein und z. B. auf Entgeltbemessungen oder Kaufpreisabreden Einfluss nehmen. In letzteren Fällen hängt die Verwirklichung des Verursacherprinzips davon ab, ob die Parteien die tatsächlichen Handlungsfolgen, z. B. das Schädigungspotential einer Grundstücksnutzung, vorhergesehen haben. Das setzt wiederum voraus, dass sie die Risiken erkennen und richtig einschätzen konnten. Nur dann ist eine zutreffende Bewertung und gebührende Berücksichtigung bei der Ausgestaltung der Vereinbarung überhaupt möglich.

Jeder, der in irgendeiner Form für die Entstehung eines Umweltschadens verantwortlich zeichnet, hat nach dem Verursacherprinzip für die mit dem Schadenseintritt verbundenen Folgelasten rechtlich einzustehen. Diese Einstandspflicht kann öffentlich-rechtlich seitens des Staates und/oder privatrechtlich auf der Gleichordnungsebene realisiert werden. Ein Teilaspekt dieser Haftung ist die Kostentragung für Maßnahmen zur Reparation des Schadens.<sup>621</sup> Um die intendierte Verhaltenssteuerung zu erreichen, sind eine Konkretisierung des jeweiligen Verursachers und eine seinem Verursachungsbeitrag entsprechende Pflichtenausgestaltung notwendig. Nur so wird seine Einflussnahmemöglichkeit auf das Entstehen von Umweltschäden aktiviert. Es genügt daher keinesfalls, das Gemeinlastprinzip auszuschließen und lediglich die öffentlichen Kassen verschonen zu wollen.

## ii) Rechtfertigung des Verursacherprinzips

Das Verursacherprinzip ist nicht irgendein beliebiges umweltpolitisches Instrument, sondern kann als „das Spiegelbild menschlicher Freiheit“, die ihrerseits unmittelbar in der menschlichen Würde gründet,<sup>622</sup> apostrophiert werden. Aus der Verwurzelung der menschlichen Freiheit in der Menschenwürde folgt für jegliche freiheitliche Betätigung, dass sie gewissen Schranken unterliegt, die ihr gerade durch den Bezug auf die Menschenwürde als Ursprung und Legitimationsbasis vorgegeben sind. Besitzt der Mensch die Fähigkeit zur Einsicht in die Folgen seines autonom bestimmten Handelns, hat er diese nicht nur zu gebrauchen, sondern auch für die

---

<sup>621</sup> Neben der Kostentragungspflicht für Beseitigungsmaßnahmen besteht eine solche auch für Vermeidungsmaßnahmen. Letztere werden in der Kostenzurechnungsempfehlung des Rates v. 03.03.1975 (Empfehlung 75/436/1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen, ABl. EG Nr. L 194 v. 25.07.1975, S. 1) dem Verursacher sogar vorrangig zugewiesen. Zur Kostentragungspflicht für Vermeidungsmaßnahmen ausführlich *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 37 f. m. w. N.

<sup>622</sup> Siehe dazu den Wortlaut des Art. 1 II GG, der die Menschenwürde in dem Wort „darum“ in Bezug nimmt und als Legitimationsgrundlage heranzieht.

Folgen seines Handelns zumindest seinen Mitmenschen und der Gesellschaft gegenüber die Verantwortung zu übernehmen.<sup>623</sup>

Die Pflicht zur Sanierung ökologischer Schäden ist daher dem Verursacher aufzuerlegen, soweit die Schadensentstehung seiner autonomen Handlungsfreiheit entspringt. Die Verantwortlichkeit des Verursachers für die Beseitigung ihm zurechenbarer Umweltschäden und die Grenzen seiner Haftung kommen in zahlreichen Rechtsvorschriften zum Ausdruck, von denen einige im vorliegenden Kontext bedeutsame schon erwähnt wurden.

Beispielsweise enthält § 131 des Entwurfs der Sachverständigenkommission zu einem Umweltgesetzbuch folgenden Haftungstatbestand:

„Wird durch

1. einen Verstoß gegen die umweltrechtlichen Anforderungen im Sinne des § 152,
2. die Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs einer Anlage oder
3. Unfälle beim Umgang mit gefährlichen Stoffen, Zubereitungen, Erzeugnissen oder Abfällen

eine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Biotope oder des Landschaftsbildes verursacht, so kann die zuständige Behörde anordnen, dass der Verantwortliche den Zustand wiederherstellt, der bestehen würde, wenn die Beeinträchtigung nicht eingetreten wäre. Soweit die Wiederherstellung des vorherigen Zustands unmöglich oder ökologisch nicht sinnvoll ist, ist ein möglichst umweltgerechter Zustand herzustellen; (...).“<sup>624</sup>

Daran anschließend wird in einem Gutachten des Umweltbundesamtes folgende Ausgleichspflicht für einen ökologischen Schaden vorgeschlagen:

„Tritt ein ökologischer Schaden ein, so ist ein Verursacher zum Ausgleich verpflichtet, falls er für

1. einen Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften
2. die Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs einer Anlage
3. einen Unfall beim Umgang mit gefährlichen Stoffen, Zubereitungen, Erzeugnissen oder Abfällen verantwortlich ist. (...).“<sup>624</sup>

---

<sup>623</sup> Ausnahmen können sich z. B. infolge einer Beeinflussung der Handlungsautonomie ergeben oder infolge einer bewussten Teilung bzw. Übernahme der Verantwortlichkeit für die Handlungsfolgen durch andere.

<sup>624</sup> So der Wortlaut des § 3 I, der in einem Vorschlag für ein „Gesetz zum öffentlich-rechtlichen Ausgleich für Umweltschäden“ enthalten ist. Das vollständige Gesetz ist mit Begründung zum Referentenentwurf abgedruckt im UBA-Bericht 9/02, S. 290-313.

Schließlich sieht der schon vorgestellte Entwurf eines Umweltschadensgesetzes gemäß § 6 im Anschluss an die Umwelthaftungsrichtlinie<sup>625</sup> eine Sanierungspflicht allein des Verantwortlichen vor, der in § 2 Nr. 3 USchGE wie folgt definiert wird:

„Verantwortlicher: jede natürliche oder juristische Person, die eine berufliche Tätigkeit ausübt oder bestimmt, einschließlich der Inhaber einer Zulassung oder Genehmigung für eine solche Tätigkeit oder der Person, die eine solche Tätigkeit anmeldet oder notifiziert, und dadurch einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat.“

Der Begriff der beruflichen Tätigkeit wird dabei weit verstanden, sodass wirtschaftliche, geschäftliche oder unternehmerische Tätigkeiten privater und öffentlicher Art unabhängig vom Erwerbscharakter erfasst werden.<sup>626</sup>

Diese allgemein auf die Sanierung ökologischer Schäden zielenden Vorschriften sind Ausdruck dessen, dass der Verursacher öffentlich-rechtlich für die Folgen seines Handelns einzustehen hat, allerdings nur soweit, wie seine Verantwortlichkeit reicht. Zur Feststellung derselben bedarf es einer genauen Analyse der Schadensentstehung.

### iii) Schwachstellen des Verursacherprinzips

Das Verursacherprinzip weist Schwachstellen auf, die sich vornehmlich auf dem Gebiet der Sanierung von Umweltschäden bemerkbar machen und die für deren Regulierung von nicht zu vernachlässigender Bedeutung sind.

Zunächst einmal gilt es bei der Verwirklichung dieses Prinzips das Spannungsverhältnis zwischen ökologischem und ökonomischem Allgemeininteresse, das sich auf die Pflichtigkeit des Verursachers auswirkt, aufzulösen. Das Streben nach stetigem volkswirtschaftlichem Wachstum und allgemeiner Wohlstandsmehrung, z. B. durch Förderung der individuellen Wirtschaftstätigkeit, liegt im ökonomischen Allgemeininteresse einer (Industrie-)Gesellschaft. Zugleich entsteht dadurch ein gewisser Konflikt zu dem ökologischen Allgemeininteresse an einer möglichst intakten Umwelt und einer Minimierung der Ressourcennutzung, der lange Zeit nur in Expertengremien erkannt worden ist und in seiner tatsächlichen Dimension wohl heute noch nicht überschaut wird. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftsförderung und Umweltschutz kann die Pflicht des Verursachers zur Sanierung von Umweltschäden nicht unberührt lassen, was sich in zahlreichen

---

<sup>625</sup> Die Umwelthaftungsrichtlinie spricht vom „Betreiber“ als Pflichtigem, womit in der Sache jedoch keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen verbunden sind. Siehe zum persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie und des Umweltschadensgesetzentwurfs *Bartholmes*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 208 ff.

<sup>626</sup> Siehe dazu *Züblsdorff/Füllkrug*, *altlasten spektrum* 2005, S. 267 ff. (269).

Rechtsvorschriften, u. a. den zuvor genannten, widerspiegelt.<sup>627</sup> Einerseits ist sein Verursachungsbeitrag aus wirtschaftlicher Sicht erwünscht und wird unter Umständen gefördert, andererseits ist der dadurch entstehende Schaden im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung und auf das Allgemeininteresse an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen unerwünscht und sanktioniert. Allerdings werden im ökonomischen Allgemeininteresse liegende wirtschaftliche Aktivitäten regelmäßig dadurch privilegiert, dass die Verantwortlichkeit für die Handlungsfolgen nicht (vollständig) eingefordert wird: Werden umweltgefährdende Tätigkeiten bis zu einem gewissen Grenzwert toleriert und bestehen keine sonstigen Ausgleichs-, Wiederherstellungs- oder Entschädigungspflichten, sind Kosten einer Umweltschädigung nicht vom Verursacher zu tragen. Ihm werden nur die Normerfüllungskosten auferlegt. Gleiches gilt, wenn der rechtmäßige Normalbetrieb bzw. die Einhaltung bestimmter Vorschriften von der Haftung ausgenommen werden.<sup>628</sup> Entbehren solche Privilegierungstatbestände sie rechtfertigender Gründe, werden die Folgekosten von Handlungen nicht im Einklang mit vorfindbaren Verantwortlichkeiten gesamtstaatlich verteilt.

Die fehlende Heranziehbarkeit des Verursachers als eigentlichem Pflichtigem muss nicht stets auf einer gewollten Privilegierung beruhen, sondern kann andere Ursachen tatsächlicher Art haben. Ist ein Umweltschaden beispielsweise nicht kausal auf eine konkrete Handlung zurückführbar, oder ist ein Verursacher aus sonstigen Gründen, insbesondere wegen des zwischenzeitlich verstrichenen Zeitraumes, nicht (mehr) feststellbar, ist die Inanspruchnahme des eigentlich Verantwortlichen ebenfalls nicht möglich.<sup>629</sup> Besondere Aufmerksamkeit ist im Zusammenhang mit der Sanierung von Umweltschäden den sogenannten Summations- und Distanzschäden zu widmen. Bei ihnen ist der Nachweis einer kausalen Verursachung typischerweise nicht zu führen, sodass bei dieser Art der Schadensentstehung das Verursacher-

---

<sup>627</sup> Beispiele hierfür sind kurze Verjährungsvorschriften, Prækclusion von Abwehrensprüchen gegenüber öffentlich-rechtlich genehmigten Vorhaben oder die Toleranz von Zusatzfrachten.

<sup>628</sup> Siehe zum Rechtfertigungsgrund des erlaubten Verhaltens im Zusammenhang mit der Entstehung von Bodenbelastungen z. B. § 348 VIII UGB-KomE.

<sup>629</sup> Beispielhaft dafür sei auf die mehr als das 1000-fach erhöhte Arsenbelastung des Realschulgeländes in Bonn-Beuel verwiesen, deren Verursacher nicht mehr ermittelt werden konnte. Dort waren bis 1950 unkontrolliert Boden, Bauschutt und (arsenhaltige) Abfälle von ortsansässigen Unternehmen verfüllt worden. Siehe dazu den Jahresbericht 2004/2005 des AAV, S. 33. Die Problematik eines fehlenden Verursachers oder seines Gesamtrechtsnachfolgers im spezifischen Fall der Altlastensanierung wird ausdrücklich als Ausgangspunkt und Motivationsgrund für den Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Bodenschutzgesetzes v. 18.10.2006, BT-Drs. 16/3017, S. 1 benannt.

prinzip in seiner gegenwärtigen Ausprägung ins Leere geht.<sup>630</sup> Da nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz eine Sanierung schädlicher Bodenveränderungen ohne Ansehung ihrer Entstehungsgeschichte zu erfolgen hat, klafft im Hinblick auf die Reparation von Summations- und Distanzschäden a priori eine Lücke. Mangels Verwirklichung des Gemeinlastprinzips im Bundes-Bodenschutzgesetz wird diese zu Lasten des Geschädigten geschlossen, da der leicht ermittelbare (gutgläubige) Grundstückseigentümer zur Sanierung herangezogen werden kann.

In solchen Fällen sowie denen der bewussten Privilegierung des Verursachers müssten jedoch das Geschädigten- und das Gemeinlastprinzip eigens auf eine gerechte Lastenverteilung hin überprüft werden, vorausgesetzt eine dauerhafte Tolerierung des ökologischen Schadens ist ausgeschlossen.<sup>631</sup>

Steht der Verursachungsbeitrag eines Kollektivs (z. B. einer Gruppe oder des Staates bzw. der Gesellschaft) in Rede, kommt das Verursacherprinzip wegen seiner Individualbezogenheit ebenfalls nicht zum Zuge. Dieser Gesichtspunkt ist vorliegend zum einen deshalb beachtlich, weil manche Umweltschadensbilder zwar durchaus bestimmten Gesellschaftsgruppen (z. B. einem Industriezweig, dem (Straßen-)Verkehr), nicht aber einem konkreten Verursacher zuordenbar sind. Zum anderen trägt der das Gemeinwesen repräsentierende Staat aufgrund der von ihm erwünschten Wirtschaftsförderung und der jahrzehntelangen, zum Teil andauernden Tolerierung von Umweltschäden – sei es auch infolge von Erkenntnisdefiziten oder mangelndem Umweltbewusstsein – eine (Mit-)Verantwortung, die ihm zugleich eine Rolle als (Mit-)Verursacher zuteil werden lassen könnte.<sup>632</sup> Solche Erwägungen erhalten durch die im Ordnungsrecht entwickelte Figur des „Zweckveranlassers“<sup>633</sup> Nahrung. Die Verantwortlichkeit des Zweckveranlassers für den

---

<sup>630</sup> Ruffert, in: Hender/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Umwelthaftung, S. 43 ff. (62 f.) schlägt im Hinblick auf die Bewältigung von Umweltschäden aufgrund „diffuser Verschmutzungen“ eine Fondslösung vor, um die durch die mangelnde Leistungsfähigkeit des Verursacherprinzips in dieser Hinsicht entstehende Lücke zu schließen.

<sup>631</sup> Ob die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten durch den gutgläubigen Grundstückseigentümer auf der Grundlage des Geschädigtenprinzips legitimiert werden kann, wird sogleich ausführlich behandelt.

<sup>632</sup> Ähnlich das Bezirksverwaltungsgericht Trier in seinem Urteil vom 20.02.1950, das dort bei kriegsbedingten Gefährzuständen an zerstörten Gebäuden die Allgemeinheit bzw. den Staat mit dem Argument als Störer ansieht, die Schäden seien durch die (gebilligte) Politik zumindest mittelbar verursacht. Aufgrund dessen sei eine Heranziehung des Eigentümers als Zustandsstörer unbillig, DWW 1950, S. 227 f. (228).

<sup>633</sup> Zweckveranlasser ist „derjenige, der durch ein an sich nicht störendes Verhalten einen objektiv bezweckten oder jedenfalls in Kauf genommenen, Sicherheit und Ordnung störenden Erfolg (...) herausfordert.“ Diese Definition vereint sowohl das subjektive

polizeirechtswidrigen Zustand wird mit seinem Verhalten, das die schädigende Handlung des Dritten ausgelöst hat, und mit der zumindest billigenden Inkaufnahme der einen polizeirechtswidrigen Zustand darstellenden Handlungsfolgen begründet.

Ob die Allgemeinheit unter dem Verursacheraspekt für die Sanierung von Bodenschäden verantwortlich gemacht werden könnte, bedarf hier keiner vertiefenden Erörterung. Denn im Rahmen dieser Studie soll nur der Frage nachgegangen werden, ob der gutgläubige Grundstückseigentümer zur Sanierung von Bodenschäden verpflichtet werden kann, sodass eine definitive Entscheidung über eine Lastenzuweisung nicht getroffen werden muss.

#### iv) Fazit

Sowohl ökonomische Interessen als auch umweltpolitische Zielsetzungen sprechen dafür, die Last der Sanierung von Umweltschäden dem Verursacher aufzuerlegen. Bedeutsamer noch ist jedoch, dass seine Einstandspflicht als rechtliche Ausprägung seiner Verantwortlichkeit für Handlungsfolgen legitimiert werden kann. Hierbei bedürfen die Verantwortlichkeitssphären beim Verursacher, beim Geschädigten und bei der Allgemeinheit einer detaillierten Analyse. Bestehende Rechtsvorschriften lassen die Notwendigkeit aus dieser Analyse resultierender Haftungsrestriktionen erkennbar werden. Sobald und soweit das Verursacherprinzip nicht zum Tragen kommt, ist auf der Geschädigten- und der Gemeinebene nach einer gerechten Lastenverteilung zu suchen.

Der gutgläubige Grundstückseigentümer, der selbst keinen aktiven Beitrag zur Schadensentstehung geleistet hat und dem angesichts der zuvor aufgezeigten Erkenntnisdefizite keine effektiven Abwehrmöglichkeiten zur Verfügung standen, kann nicht als Verursacher sanierungspflichtig sein. Infolge seiner Gutgläubigkeit konnte er auf privatrechtlicher Ebene auch keine Kostenanlastung an den Verursacher realisieren. Seine Pflichtigkeit kann weder unter dem Aspekt der Einstandspflicht für Handlungsfolgen noch unter dem Gesichtspunkt einer unzureichenden

---

Element der billigenden Inkaufnahme als auch das objektive Element, das auf den Störungseintritt als eine nach allgemeinen Erfahrungssätzen naheliegende Handlungsfolge abstellt. Siehe dazu *Drems/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 315 f. und *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 173 ff. unter Darstellung der einzelnen zum Zweckveranlasser vertretenen Theorien sowie *Erbel*, JuS 1985, S. 257 ff. *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 287 ff. Rdnr. 158 ff. betont, dass mit der Rechtsfigur des „Zweckveranlassers“ nur einer von mehreren Topoi umschrieben werde, die bei der Beantwortung der Frage nach der Gefahrenechenbarkeit grundsätzlich Beachtung verdienen, und daher für eine gesonderte Theorie kein Anlass und Raum bestehe.

Obhutsausübung oder einer mangelhaften Überwachung des Grundstückszustandes begründet werden.

## **b) Das Geschädigtenprinzip**

Das Geschädigtenprinzip bezeichnet die „endgültige“ Vermögenseinbuße des Geschädigten mangels Regressmöglichkeiten gegenüber dem Verursacher oder der Allgemeinheit und mangels Erlangung eines angemessenen vermögensmäßigen Äquivalents<sup>634</sup> für die Entwertung seiner Vermögensposition.

### **i) Das Geschädigtenprinzip in Bezug auf Umweltgüter**

Steckt die im öffentlichen Interesse liegende Sanierung von Umweltschäden selbst noch in den Kinderschuhen, gilt dies umso mehr für die Diskussion des Geschädigtenprinzips in diesem Kontext. Ein Grund dafür liegt in der durch die ökonomische Theorie des Verursacherprinzips beförderte Vorstellung, dass Umweltgüter stets „freie“ bzw. „öffentliche“ Güter seien und als solche keinem Rechtssubjekt, das durch die Schädigung eines Umweltgutes einen eigenen Schaden erleiden könnte, zugeordnet sind. Diese Aussage trifft jedoch nur auf einen Teil der Umweltgüter zu, so z. B. die Luft, das Grundwasser oder wildlebende Tiere. Treten diesbezüglich ökologische Schäden wie der Treibhauseffekt, die Meeresverschmutzung oder der Verlust an Biodiversität auf, können sie in der Tat bislang rechtlich nicht als Individualschaden erfasst werden.

Prämisse der Erörterung des Geschädigtenprinzips im Zusammenhang mit der Sanierung von Umweltschäden ist daher, dass das geschädigte Umweltgut überhaupt einer Einzelperson zugeordnet und somit „privatisiert“ ist. „Privatisierung“ bedeutet hier die Schaffung einer Rechtsposition durch Gewährung von Nutzungs-, Verwertungs- und Ausschließungsbefugnissen und ihre Verleihung an ein privates Rechtssubjekt. Bei Sachgütern wird diese Rechtsposition als „Eigentum“ bezeichnet.

Der Boden ist ein in diesem Sinne privatisiertes Umweltgut, sodass die Regulierung seiner Funktionsverluste bzw. Schäden unter dem Gesichtspunkt des Geschädigtenprinzips betrachtet werden kann.

### **ii) Der (gutgläubige) Grundstückseigentümer als Geschädigter**

Zunächst bedarf es der Klärung, ob der (gutgläubige) Grundstückseigentümer, der die angeordneten Sanierungsmaßnahmen auf seine Kosten hat durchführen lassen, überhaupt eine „endgültige“ Vermögenseinbuße erlitten hat.

---

<sup>634</sup> Ein solches Äquivalent kann im Erlangen von Schadensersatz oder eines Nutzungsentgeltes bestehen.

Dass und aus welchen Gründen er durch die Sanierungstätigkeit nicht schon eine Wertsteigerung seines Grundstückes erhalten hat, wurde eingangs behandelt. Es bleibt daher zu prüfen, ob ihm sonstige Rückgriffsansprüche oder anderweitige Möglichkeiten zum Ausgleich der erlittenen Vermögenseinbuße offen stehen bzw. standen. Das Bundes-Bodenschutzgesetz räumt ihm in § 24 II BBodSchG eine Regressmöglichkeit gegenüber dem Verursacher ein, die jedoch aus verschiedenen, unten noch näher darzustellenden Gründen oftmals nicht zu realisieren ist. Die verbleibenden zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen und sonstigen Kompensationsmöglichkeiten seien nachfolgend unter Beschränkung auf die bedeutsamsten skizziert.<sup>635</sup> Dabei bemüht sich die Darstellung darum, die Rechtslage vor und nach der Schuldrechtsreform zu erfassen.

### (1) Kaufrecht

Ein verkauftes Grundstück, das im Zeitpunkt des Überganges der Preisgefahr altlastenbehaftet war, ist fehlerhaft i. S. d. kaufrechtlichen Mängelgewährleistungsvorschriften.<sup>636</sup> Zur Begründung der Fehlerhaftigkeit genügt bereits das Bestehen eines konkreten Altlastenverdachts,<sup>637</sup> da Gewissheit über das Vorliegen von Altlasten als verdeckte Grundstücksmängel oftmals erst im Zusammenhang mit späteren Baumaßnahmen oder gezielten weiteren Erkundungsmaßnahmen gewonnen wird.<sup>638</sup> Die Mangelhaftigkeit kann in einer zumindest absehbaren Gebrauchsbeeinträchtigung des Grundstückes zu dem vertraglich vorausgesetzten Zweck und/oder darin bestehen, dass die Sanierungsbedürftigkeit per se bereits eine Wertminderung des Grundstückes zur Folge hat. Letzteres ergibt sich daraus, dass bei Vorliegen eines konkreten Altlastenverdachts aufgrund der bestehenden öffentlich-rechtlichen Haftung des Grundstückseigentümers mit beträchtlichen Sanierungslasten gerechnet werden muss.

Dem gutgläubigen Käufer eines Altlastengrundstückes stehen demnach Sachmängelgewährleistungsrechte zu, die sowohl nach der Rechtslage vor der Schuldrechtsreform als auch nach jener danach den Ersatz von Sanierungsaufwendungen

---

<sup>635</sup> Auf die Frage, ob und inwieweit zivilrechtliche Anspruchsgrundlagen und sonstige Kompensationsmöglichkeiten (z. B. über privatrechtliche Vereinbarungen) öffentlich-rechtlich angeordnete Maßnahmen belastender Wirkung überhaupt ausgleichen oder zumindest mildern können, wird unter C. II. und III. näher eingegangen.

<sup>636</sup> Ausführlich zu den Fallkonstellationen, in denen eine Fehlerhaftigkeit angenommen wird, *Knoche*, NJW 1995, S. 1985 ff. und zusammenfassend *ders.*, Altlasten und Haftung, S. 127 f.

<sup>637</sup> So z. B. BGH, NJW 1994, S. 253 ff. und OLG München, NJW 1995, S. 2566 ff.

<sup>638</sup> BGHZ 98, S. 235 ff.; BGH, NJW 1991, S. 2900 ff.



ermöglichen.<sup>639</sup> Allerdings unterlag und unterliegt die kaufrechtliche Sachmängelhaftung einer kurzen Verjährungsfrist (§§ 438 I Nr. 3, 438 II BGB n. F.), die eine effektive Durchsetzung von Sachmängelgewährleistungsansprüchen vereitelt, da in der Praxis eine Altlast oftmals erst nach Ablauf der Fristen entdeckt worden ist bzw. wird.<sup>640</sup> Dass es sich bei der Altlastenbehaftetheit eines Grundstückes um einen verdeckten, unter Umständen sogar allgemein nicht erkennbaren Mangel handelt, soll der Rechtsprechung<sup>641</sup> zufolge einer kurzen Verjährung nicht entgegenstehen. An die Grundentscheidung des historischen Gesetzgebers,<sup>642</sup> durch die kurze kaufrechtliche Verjährungsfrist eine Befriedungsfunktion zu erfüllen und vor allem den Rechtsverkehr mit beweglichen und unbeweglichen Gütern zu erleichtern und damit ökonomischen Interessen den Vorrang vor einer „gerechten“ Äquivalenzbemessung unter den Vertragspartnern einzuräumen, sieht sich die Rechtsprechung bis heute gebunden.<sup>643</sup>

Ein weiteres Hindernis für die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen bilden die in allgemeinen Geschäftsbedingungen oder sogar individuell vereinbarten, allgemein üblichen Gewährleistungsausschlüsse. Sie können nur im Falle einer Zusicherung der Altlastenfreiheit oder eines arglistigen Verschweigens des Mangels überwunden werden.<sup>644</sup> Der Begriff der Arglist wird hierbei weit verstanden. Bezüglich Bodenkontaminationen hat der Bundesgerichtshof immer wieder

---

<sup>639</sup> Zur alten Rechtslage *Schulz*, Lastentragung, S. 130. Die Erstattungsfähigkeit soll sich nach altem kaufrechtlichem Gewährleistungsrecht aus der Einstufung der Sanierungsaufwendungen als „notwendige Verwendungen“ auf das Grundstück ergeben.

<sup>640</sup> *Grunwaldt*, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, S. 31 f., 49 f.; *Harms*, NJW 1999, S. 3668 ff. (3669); *Knoche*, NJW 1995, S. 1985 ff. (1986).

<sup>641</sup> BGH, NJW 1996, S. 586 ff. (587). Allgemein zum Durchschlagen der kurzen kaufrechtlichen (und mietrechtlichen) Verjährungsvorschriften auf konkurrierende Ansprüche siehe BGH, NJW 1997, S. 1983 ff. (1984); NJW 1991, S. 1675 ff. (1676); NJW 1987, S. 187 ff. (188 f.).

<sup>642</sup> Siehe zu den Motiven zum Bürgerlichen Gesetzbuch *Mugdan*, Motive II, S. 131 f. Zur neuen Rechtslage Palandt/*Heinrichs*, BGB, Überbl. v. § 194 Rdnr. 7 ff.

<sup>643</sup> Die erstinstanzliche Rechtsprechung hat sogar auf die störerinterne Ausgleichsregelung des § 24 II BBodSchG trotz der expliziten Verjährungsregelung eine kurze Verjährungsfrist aus dem Kauf- bzw. Mietvertragsrecht übernommen, z. B. LG Hamburg, ZMR 2001, S. 196 ff. (197 f.) und LG Frankenthal, ZMR 2002, S. 753 ff. Der überwiegende Teil der Literatur lehnt eine Übertragung der kurzen Verjährungsfristen auf § 24 II BBodSchG ab, z. B. *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 39 f.; *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 120 f.; *Schönfeld*, in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, § 24 Rdnr. 19; Schlette, VerwArch 2000, S. 41 ff. (63 f.); *Wagner*, BB 2000, S. 417 ff. (425 f.).

<sup>644</sup> Siehe zur alten Rechtslage *Schulz*, Lastentragung, S. 132.

betont, dass der Verkäufer die ihm bekannte „Nutzungsgeschichte“ des Grundstückes dem Käufer offenbaren müsse, und zwar gerade mit Blick auf bodenrelevante Nutzungen zu Zeiten, in denen das Umweltbewusstsein noch unterentwickelt war.<sup>645</sup> Nur bei entsprechender Offenbarung seiner Kenntnis soll der Verkäufer dem Vorwurf der Arglist entgehen können.

Verschuldensabhängige Ansprüche scheiter(te)n meist daran, dass die subjektiven Voraussetzungen in der Person des Verkäufers, insbesondere bei länger zurückliegenden Grundstücksübertragungen, nicht gegeben sind. Nur in wenigen Fällen ist ein arglistiges Verschweigen der Altlast nachweisbar mit der Folge einer Verjährung von drei Jahren<sup>646</sup> ab Kenntnis von Anspruchsgrund und Anspruchsgegner gemäß §§ 438 III S. 1, 195, 199 I und III BGB n. F.<sup>647</sup> Die Spezialität der kaufrechtlichen Gewährleistungsansprüche, die Qualifizierung der Altlasten als Mangelschaden und die Verneinung eines sogenannten weiterfressenden Mangels verkürz(t)en die Rechtsschutzmöglichkeiten des sanierungspflichtigen Grundstückseigentümers weiter. Insgesamt betrachtet sind die Aussichten, über das Kaufrecht Sanierungsaufwendungen ersetzt zu erhalten, gering bis nicht vorhanden.

## (2) Mietrecht/Pachtrecht

Viele Altlastengrundstücke waren zur Zeit der schadensursächlichen Handlung(en) vermietet oder verpachtet. Zur Begründung von Schadensersatzansprüchen kommt es dann maßgeblich darauf an, ob die Kontamination des Grundstückes infolge der Nutzung von der Gestattungswirkung der vertraglichen Parteivereinbarung abgedeckt war.

Da solche Ansprüche jedoch allenfalls dem damaligen Vermieter bzw. Verpächter zuständen, nicht aber dem nachträglich erwerbenden Käufer, bedürfen miet- und pachtrechtliche Ansprüche hier keiner weiteren Darstellung.<sup>648</sup>

---

<sup>645</sup> BGH, NJW 1995, S. 1549 ff. (1550); NJW 1994, S. 1880 ff. (1881); NJW 1992, S. 1953 ff. (1954 f.). Zum arglistigen Verschweigen einer früheren Deponienutzung BGHZ 117, S. 363 ff.; OLG Köln, VersR 1994, S. 686 ff.

<sup>646</sup> Vor Inkrafttreten der Schuldrechtsreform galt eine dreißigjährige Verjährungsfrist gemäß §§ 477 I S. 1, 195 BGB a. F.

<sup>647</sup> Zum Arglisteinwand und seiner Nachweisbarkeit *Brandt*, Altlastenrecht, S. 355; *Grunwaldt*, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, S. 38 und *Harms*, NJW 1999, S. 3668 ff. (3669).

<sup>648</sup> Anderes gilt in denjenigen Fällen, in denen dem Grundstückserwerber Ansprüche zediert werden. Wie im Kaufrecht stehen einer effektiven Geltendmachung von Ansprüchen aus Gebrauchsüberlassungsverhältnissen vor wie nach der Mietrechtsreform zum 01.09.2001 (Mietrechtsreformgesetz v. 19.06.2001, BGBl. I S. 1149) kurze Verjährungsfristen (§ 548 BGB n. F.) entgegen. Zum Verjährungsbeginn BGHZ 98, S. 59 ff. (63).

### (3) § 426 BGB analog

Existier(t)en neben dem zur Bodensanierung herangezogenen Grundstückseigentümer weitere potentielle, jedoch verschont gebliebene Störer, wurde ein Belastungsausgleich über die Vorschriften zur Gesamtschuld in Erwägung gezogen.<sup>649</sup>

Der Bundesgerichtshof und ihm folgend die Instanzgerichte haben die analoge Anwendung der Regressvorschrift des § 426 BGB auf das Innenverhältnis von Störern indes eindeutig abgelehnt.<sup>650</sup> Dabei stützt er sich im Wesentlichen auf zwei Argumente: Zum einen sei die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit mehrerer Pflichtiger der bürgerrechtlichen Gesamtschuld nicht vergleichbar, da die Auswahlentscheidung einer Behörde nicht „nach Belieben“ getroffen werden dürfe. Das Auswahlermessen leitend seien vielmehr der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die strikte Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz. Zum anderen käme eine Gewährung von Ausgleichsansprüchen im Innenverhältnis einer „dem geltenden Recht fremde(n) Erweiterung der Gefährdungshaftung über ihre gesetzlich enumerierten Anwendungsfälle hinaus“ gleich.<sup>651</sup>

Gleich wie man dieser Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes gegenübersteht, sie vereitelt jedenfalls einen internen Lastenausgleich zwischen öffentlich-rechtlichen Störern mit Hilfe des zivilrechtlichen Gesamtschuldnerausgleichs.

### (4) Geschäftsführung ohne Auftrag

Ansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag hat der Bundesgerichtshof zunächst daran scheitern lassen, dass der von der Behörde Herangezogene ein eigenes Geschäft und nicht die Angelegenheit eines nicht herangezogenen Mitstörers besorge.<sup>652</sup> Zwar wurde diese Rechtsprechung später dahingehend korrigiert, dass eine Fremdgeschäftsführung zumindest dann anerkannt worden ist, wenn den Verursacher aus § 1004 BGB eine privatrechtliche Beseitigungspflicht trifft und er von dieser aufgrund der Gefahrenbeseitigung durch den Geschäftsführer entbun-

---

<sup>649</sup> Eine Analogie befürwortend z. B. *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 307 f. Rdnr. 184 ff.

<sup>650</sup> BGH, NJW 1990, S. 2058 ff. (2060); NJW 1981, S. 2457 ff. (2458); OLG Düsseldorf, NVwZ 1989, S. 993 ff. (997); LG Trier, UPR 1994, S. 118. Aus der Literatur lehnen eine analoge Anwendung des § 426 BGB ab *Frenz*, *Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht*, S. 341 f.; *Giesberts*, *Die gerechte Lastenverteilung*, S. 199 ff.; *Papier*, *Altlasten*, S. 72 ff. und *Schulz*, *Lastentragung*, S. 224 ff.

<sup>651</sup> BGH, NJW 1981, S. 2457 f.

<sup>652</sup> Siehe dazu BGH, NJW 1981, S. 2457 f.

den wird.<sup>653</sup> Allerdings sind auf diese Beseitigungspflicht aus § 1004 BGB die kurzen Verjährungsvorschriften des Vertragsrechts (z. B. §§ 558 BGB a. F., 477 BGB a. F.) angewandt worden<sup>654</sup>, sodass im Ergebnis für einen internen Störerausgleich nichts gewonnen war bzw. ist.

Zudem fehlt es ohne eine pflichtenkonkretisierende (Polizei-)Verfügung an den Geschäftsherren regelmäßig an der Berechtigung zur Übernahme der Geschäftsführung gemäß § 683 BGB.<sup>655</sup>

## (5) Deliktsrecht

§ 823 BGB als wichtigste deliktsrechtliche Anspruchsgrundlage begründet einen Schadensersatzanspruch bei rechtswidriger und schuldhafter Verletzung eines Rechts, eines Rechtsgutes oder eines Schutzgesetzes.

Das Rechtswidrigkeits- und das Verschuldenserfordernis ließen bei der Geltendmachung von Umweltschäden frühzeitig die Unzulänglichkeit dieser Schutznorm deutlich werden. Dabei kommt dem lange Zeit unterentwickelten Umweltbewusstsein sowie der mangelnden Kenntnis vom langfristigen Schädigungspotential der Gefahrstoffe und damit auch der altlastenverursachenden Handlungen zentrale Bedeutung zu.<sup>656</sup> In unmittelbarer Konnexität dazu steht die Frage nach dem Bestehen von Verkehrssicherungspflichten.<sup>657</sup>

Ihre Beantwortung richtet sich vor allem nach dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik und der sich daran orientierenden Rechtsprechungspraxis. Das Abstellen auf den Stand von Wissenschaft und Technik muss zu einer Verneinung von Verkehrssicherungspflichten führen, solange selbst bei Kenntnis einer spezifischen Stoffgefährlichkeit<sup>658</sup> die Langzeitwirkung unerkannt geblieben ist. Das Bestehen einer Verkehrspflicht kann nicht schon aus dem Gesichtspunkt heraus abgeleitet werden, dass seinerzeit bestimmte schadensverhütende Techniken bereits vereinzelt verfügbar waren. Maßgeblich ist insofern die überwiegende Einschätzung

---

<sup>653</sup> BGH, NJW 2006, S. 3628 ff. (3631); NJW 1990, S. 2058 ff. (2059).

<sup>654</sup> BGHZ 98, S. 235 ff. (237 ff.); dem folgend BGHZ 135, S. 152 ff. (154 ff.).

<sup>655</sup> Siehe dazu *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 112; *Kloepfer/Thull*, DVBl. 1989, S. 1121 ff. (1124).

<sup>656</sup> Siehe zum unterentwickelten Umweltbewusstsein B. III. 1. lit. a).

<sup>657</sup> Die Begründung solcher Pflichten ist erforderlich, um nur mittelbare Schädigungshandlungen und das bloße Unterlassen aus dem Kreis der ersatzpflichtigen Verletzungshandlungen auszunehmen. Zur Verortung von Verkehrspflichten im Delikttaufbau grundlegend *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts, Band II/2, §§ 75 ff.

<sup>658</sup> Dies gilt z. B. für das Versickern von Benzin.

in einschlägigen Fachkreisen, die – wie gesehen – lange Zeit noch eine Nicht-Erforderlichkeit von Maßnahmen vertraten.

Allerdings begründet eine gesonderte Sachkenntnis des Handelnden eine Verkehrspflicht. Denn die deliktsrechtliche Dogmatik fragt im Rahmen der Verkehrspflicht nicht nach der Kollektivverantwortung, sondern nach der des Einzelnen.

Mit Erlass des Bundesabfallgesetzes im Jahr 1972 sind erstmals allgemeine Anforderungen statuiert worden, die den Sorgfaltsmaßstab zivilrechtlicher Verkehrspflichten maßgeblich prägten. Danach trifft einen Abfallproduzenten neben einer Pflicht zur sorgfältigen Auswahl und Überwachung eines Fremdentsorgers unter anderem eine Hinweispflicht bezüglich des Gefahrenpotentials<sup>659</sup> des überlassenen Abfalls. Dem Deponiebetreiber obliegt die Pflicht zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen gegen den Austritt von Schadstoffen aus der von ihm betriebenen Deponie. Mit dem Erlass solcher Umweltfachgesetze nach 1971 und den in ihnen normierten Handlungsanforderungen werden nicht nur Verkehrssicherungspflichten begründet, sondern zugleich Schutzgesetze im Sinne des § 823 II BGB geschaffen.

Eine erste deutliche Zäsur im Hinblick auf das Bestehen von Verkehrssicherungspflichten setzte in der Rechtsprechung die Entscheidung des Bundesgerichtshofes aus dem Jahr 1975<sup>660</sup>, in der er das Bestehen von Verkehrspflichten (auch) eines früheren Abfallerzeugers, aus dessen Tätigkeit der jeweilige Abfall angefallen ist, herausgearbeitet hat. Ebenso seien an die Auswahl und die Beaufsichtigung eines Abfalltransporteurs besondere Anforderungen zu stellen.<sup>661</sup> Zu diesem Zeitpunkt war ein Großteil der Altlasten jedoch bereits verursacht.

Bestanden nunmehr verletzbare Verkehrspflichten, erschwerten dennoch das Rechtswidrigkeits- und das Verschuldenserfordernis sowie der Schutzbereich und Schutzzweck von Verkehrssicherungspflichten<sup>662</sup> die Anspruchsdurchsetzung. Als Rechtfertigungsgrund wurde in erster Linie die Legalisierungswirkung behördlicher

---

<sup>659</sup> Das Gefahrenpotential kann in der besonderen Aggressivität der Abfallstoffe gegenüber üblichen Lagerbehältern oder in anderen Eigenschaften, z. B. einer besonderen Affinität zu Gefahrstoffen, liegen.

<sup>660</sup> BGH, NJW 1976, S. 46 ff. und aus der jüngeren Rechtsprechung BGH, NJW 2006, S. 3628 ff. (3629).

<sup>661</sup> In einer Entscheidung aus dem Jahr 1974 beschäftigte sich der Bundesgerichtshof mit der Verantwortlichkeit des Abfallbeförderers für die Lagerfähigkeit des Abfalles an der vorgesehenen Stelle und mit dessen Kenntnis von der Zusammensetzung des von ihm beförderten Abfalles. Siehe dazu BGH, DÖV 1975, S. 604 ff.

<sup>662</sup> Siehe dazu BGH, NJW 2006, S. 3628 ff. (3629 f.).

Zulassungen angeführt.<sup>663</sup> Der Nachweis des Verschuldens, insbesondere der Kenntnis des Schädigers von den schädigenden Handlungsfolgen, war und ist nach wie vor schwer zu führen.

## **(6) Nachbarrechtlicher Ausgleichsanspruch, § 906 BGB**

Ausgangspunkt der Ansprüche aus § 906 BGB ist die Einwirkung eines emittierenden Grundstückes auf das beeinträchtigte Grundstück durch Zuführung unwägbarer Stoffe, den sogenannten Imponderabilien.

Unwesentliche Immissionen müssen ebenso geduldet werden wie solche wesentlichen Immissionen, die sich nach Intensität und Wirkungsdauer im Rahmen des Ortsüblichen halten und nicht durch zumutbare Maßnahmen verhindert werden können. Seit der Gesetzesergänzung vom 21.09.1994<sup>664</sup> übernimmt § 906 I BGB durch den Verweis auf öffentlich-rechtliche Regelwerke unter anderem die Grenz- und Richtwerte der TA Luft als materiell-rechtlichen Standard. Damit wird das „Wesentlichkeitsmerkmal“ an den Werten der TA Luft ausgerichtet, was aus bodenschutzrechtlicher Sicht auf Bedenken stoßen muss: Zum einen handelt es sich in ihr um eine generalisierende Festsetzung von Werten, die Vorbelastungen des Bodens oder besondere Empfindlichkeiten der Bodenstrukturen unberücksichtigt lässt, und zum anderen legt sie nur Grenzwerte für den Zuwachs bestimmter Schadstoffe fest. Hinzu kommt, dass bei der Grenzwertfestlegung insbesondere ökonomische Interessen maßgeblich berücksichtigt worden sind.<sup>665</sup> Dennoch hat der Grundstückseigentümer die Grenzwerte einhaltende Emissionen als nur unwesentliche Beeinträchtigungen in der Regel hinzunehmen. Eine präjudizielle Bindungswirkung entfalten öffentlich-rechtliche Standards allerdings nicht. Denn im Zivilrecht sind die Umstände des Einzelfalles zu beurteilen, weshalb Abweichungen von den verallgemeinernden öffentlich-rechtlichen Vorschriften durchaus angezeigt sein können.

Besteht eine Duldungspflicht, wird dem Eigentümer durch § 906 II S. 2 BGB ein verschuldensunabhängiger, nach Enteignungsgrundsätzen zu bemessender Entschädigungsanspruch eingeräumt. Die Rechtsprechung hat diesen Ausgleichsanspruch auf diejenigen Fälle ausgeweitet, in denen der Betroffene faktisch an der Abwehr der Einwirkung gehindert war, z. B. bei einem Störfall.<sup>666</sup> Durch eine

---

<sup>663</sup> Zur parallelen Fragestellung hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Sanierungspflicht C. IV. 1. lit. b).

<sup>664</sup> BGBl. I S. 2489.

<sup>665</sup> Kritik übend an der TA Luft im Hinblick auf den Bodenschutz *Schulz*, Lastentragung, S. 104 f.

<sup>666</sup> BGHZ 90, S. 255 ff.; BGH, NJW 1990, S. 1910; BGH, WM 1985, S. 1041 ff.; OLG Hamm, NJW 1988, S. 1031.

solche richterrechtliche Rechtsfortbildung findet die im Jahr 1959 neu eingeführte Ausgleichspflicht<sup>667</sup> über die im Gesetz genannten Fälle hinaus Anwendung.<sup>668</sup>

Direkte Ansprüche aus § 906 II S. 2 BGB scheiden in Altlastenfällen aus, da eine Duldungspflicht der auf das Grundstück einwirkenden Immissionen nicht gegeben ist bzw. war. Grund dafür ist, dass das Ergreifen von Abwehrmaßnahmen gegen die als ortsüblich anzusehenden Beeinträchtigungen damals ebenso wenig wie heute als wirtschaftlich unzumutbar anzusehen ist. Dem Eigentümer eines altlastenverseuchten Grundstückes, das einer ehemaligen Industrieanlage oder Abfalldeponie benachbart liegt und durch diese beeinträchtigt worden ist, hätten seinerzeit bei Kenntnis der Schadwirkungen durchaus Unterlassungsansprüche nach § 1004 I S. 2 BGB zur Seite gestanden, was eine unmittelbare Anwendung von § 906 II S. 2 BGB ausschließt.<sup>669</sup>

Allerdings hat der Bundesgerichtshof in einer Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1990<sup>670</sup> eine analoge Anwendung des § 906 II S. 2 BGB in bestimmten Altlastenfällen bejaht. Ausgehend davon, dass die Geltendmachung von Abwehransprüchen an der damaligen allgemeinen Unkenntnis des langfristigen Schädigungspotentials der Schadstoffe scheiterte, gelangte das Gericht zu der Annahme eines faktischen Duldungszwanges, der ebenfalls nachbarrechtliche Ausgleichsansprüche nach sich ziehen müsse.<sup>671</sup> Solche nachbarrechtlichen Ausgleichsansprüche seien allerdings subsidiär gegenüber anderen Ansprüchen, die auf den Sachverhalt abschließend regelnden Normen beruhen.<sup>672</sup>

Im Schrifttum findet diese Rechtsprechung zahlreiche Befürworter.<sup>673</sup> Herausgestellt wird dabei, dass durch sie endlich das typische, gerade nicht konkret vorhersehbare Unsicherheitsrisiko technisch-industrieller Gefahrenquellen nicht mehr zur

---

<sup>667</sup> Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und Ergänzung des Bürgerlichen Gesetzbuches v. 22.12.1959, BGBl. I S. 781.

<sup>668</sup> So z. B. BGHZ 58, S. 149 ff. (159 f.); 28, S. 225 ff. (230).

<sup>669</sup> Anders *Gerlach*, Privatrecht und Umweltschutz, S. 223 ff. (228).

<sup>670</sup> BGHZ 111, S. 158 ff. = NJW 1990, S. 1910 ff.

<sup>671</sup> Siehe zur Duldungspflicht aus tatsächlichen Gründen im Falle einer Grundstücksvertiefung BGHZ 85, S. 375 ff. (385) und für den Fall der Abschwemmung von Unkrautvernichtungsmitteln BGHZ 90, S. 255 ff. (262).

<sup>672</sup> BGH, UPR 1999, S. 445 m. w. N.

<sup>673</sup> Palandt/*Bassenge*, BGB, § 906 Rdnr. 35; Staudinger/*Roth*, BGB (1996), § 906 Rdnr. 236; Soergel/*Baur*, BGB, § 906 Rdnr. 111 ff.; MünchKomm/*Säcker*, BGB, § 906 Rdnr. 121; *Enders*, Zivilrechtliche Verantwortlichkeit, S. 251; *Fehn*, Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und zivilrechtliche Haftung, S. 105.

Sache des Betroffenen gemacht werde.<sup>674</sup> In diese Richtung geht auch die Ansicht, die argumentativ darauf verweist, dass in Altlastenfällen der rechtswidrig Verletzte aufopferungsrechtlich nicht schlechter stehen dürfe als bei einem rechtmäßigen Eingriff.<sup>675</sup> Hintergrund dieser Argumentation ist das Erkennen des nachbarrechtlichen Ausgleichsanspruches als eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Aufopferungsgedankens, dem zufolge bestimmte Einwirkungen/Schädigungen zwar nicht abgewehrt werden können, dadurch entstandene Nachteile jedoch zu ersetzen oder auszugleichen sind. Sehr augenfällig kommt dies in der früher beim Bundesgerichtshof gebräuchlichen Begrifflichkeit des „nachbarrechtlichen Aufopferungsanspruches“ zum Ausdruck.<sup>676</sup>

Ablehnende Stimmen verneinen jedoch die rechtliche Vergleichbarkeit von Duldungspflicht und faktischem Duldungszwang.<sup>677</sup> Zur Begründung wird ausgeführt, dass § 906 II S. 2 BGB und der hinter ihm stehende Aufopferungsgedanke nicht danach differenzierten, ob es subjektiv verzeihlich war, einen Abwehranspruch nicht geltend zu machen, oder nicht. Wurde die objektiv mögliche Abwehr von Beeinträchtigungen unterlassen, sollen allenfalls Schadensersatzansprüche in Betracht kommen, während der Aufopferungsgedanke in solchen Fällen nicht zum Tragen kommen könne.

Ob ein nachbarrechtlicher Ausgleichsanspruch gewährt wird, ist nicht zuletzt eine rechtspolitische Entscheidung.

Ungeachtet dessen erfährt der Ausgleichsanspruch eine strukturell bedingte Abschwächung dadurch, dass er Schadenszusammenhänge außerhalb der räumlichen Enge des nachbarlichen Kleinraumes nicht mehr nachvollziehen kann. Gerade die hier betrachteten Bodenschäden entziehen sich jedoch einer solchen kleinräumigen Betrachtung, da sie meist als Distanzschäden zu qualifizieren sind.

## **(7) § 1004 I BGB**

Der Grundstückseigentümer kann die Zuführung von Stoffen auf sein Grundstück unabhängig von ihrem Schadstoffgehalt und ihrem Gefährdungspotential gemäß

---

<sup>674</sup> So *Gerlach*, JZ 1990, S. 980 ff. (981) in einer Anmerkung zur oben genannten Grundsatzentscheidung.

<sup>675</sup> *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts, Band II/2, § 85 III 1.

<sup>676</sup> Zu den aufopferungsrechtlichen Wurzeln des nachbarrechtlichen Ausgleichsanspruches BGHZ 70, S. 212 ff. (220). In der Tat ist die dem § 906 II S. 2 BGB zugrunde liegende Struktur einer Duldungspflicht und einer darauf fußenden Entschädigung mit der dem Aufopferungsanspruch zugrunde liegenden Struktur vergleichbar.

<sup>677</sup> So *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 213.



§ 1004 I BGB abwehren.<sup>678</sup> Öffentlich-rechtliche Grenz- und Richtwerte verpflichten nicht per se zur Duldung, sondern haben nur präjudizielle Wirkung.<sup>679</sup> Allerdings ist im Hinblick auf Imponderabilien § 906 BGB zu beachten. Nach dieser Vorschrift werden Einwirkungen, die in Gesetzen oder Rechtsverordnungen festgelegte Grenz- oder Richtwerte nicht überschreiten, in der Regel als unwesentlich und daher als nicht abwehrfähig angesehen.

Ob ein Abwehrrecht aus § 1004 I BGB zugleich einen Anspruch auf Beseitigung der Verletzung der (Boden-)Substanz gibt, wird kontrovers diskutiert. Hiermit ist die besondere Problematik der Abgrenzung zwischen negatorischen Beseitigungsansprüchen und Schadensersatzansprüchen und damit zwischen den grundlegenden zivilrechtlichen Haftungssystemen der verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung und der Verschuldenshaftung angesprochen.<sup>680</sup>

Die ablehnende Ansicht will eine Schadstoffbeseitigung nur über das (verschuldensabhängige) Deliktsrecht verwirklicht wissen.<sup>681</sup> Als Beweggrund wird vor allem angeführt, dass eine Verwässerung der Grenzziehung der zivilrechtlichen Haftungssysteme durch Ausdehnung des Beseitigungsbegriffes auch auf Folgeerscheinungen nicht tolerierbar sei. Die extensive Auslegung außer-schadensersatzrechtlicher Normen dürfe nicht zur Begründung einer faktischen außer-gesetzlichen Gefährdungshaftung führen.

Der Bundesgerichtshof hat in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 1995 klargestellt, dass die Beseitigung von Bodenkontaminationen der Beseitigungspflicht des § 1004 I S. 1 BGB unterfällt.<sup>682</sup> Diese Rechtsprechung kann als Meilenstein auf dem Weg zu einer umfassenden verschuldensunabhängigen Kausalhaftung zugunsten beeinträchtigter bzw. geschädigter Grundstückseigentümer gelten.<sup>683</sup>

---

<sup>678</sup> Ausführlich zu dieser Anspruchsgrundlage *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 188 ff.

<sup>679</sup> Siehe dazu *Taupitz*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (232 f.).

<sup>680</sup> Vgl. *Schulz*, Lastentragung, S. 57 ff. und *Taupitz*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (238 ff.).

<sup>681</sup> So z. B. *Taupitz*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (243).

<sup>682</sup> BGH, NJW 1996, S. 845 ff. Zuvor bereits BGHZ 89, S. 235 ff. = JZ 1987, S. 195 ff. Kritisch dazu *Taupitz*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (238 ff.).

<sup>683</sup> Über die Altlastenproblematik hinausgehend hat der Bundesgerichtshof diese Rechtsprechung inzwischen ausdrücklich bekräftigt. So z. B. BGH, UPR 2000, S. 141 ff. und JZ 1998, S. 92 ff.

Sowohl im engeren altlastenrechtlichen<sup>684</sup> als auch im allgemeinen zivilrechtlichen Schrifttum<sup>685</sup> ist nach herrschender Meinung ein Anspruch auf Beseitigung von Bodenkontaminationen durch § 1004 I BGB gegeben. Allerdings soll hierbei zwischen zwei Haftungskreisen zu unterscheiden sein. Im Rahmen der Zustandshaftung sollen Eigentümer und Besitzer eines Grundstückes unabhängig von der Kenntnis der Gefährlichkeit der von ihm ausgehenden Beeinträchtigungen haften. Es genüge, dass der die Eigentumsbeeinträchtigung herbeiführende Zustand willentlich aufrechterhalten werde.<sup>686</sup> Im Rahmen der Handlungshaftung soll der Haftungsumfang auf den „actus contrarius“ beschränkt sein, um einen „kleinen Haftungsanspruch“ aus § 1004 I BGB zu vermeiden.<sup>687</sup>

Der Verjährung sollte aufgrund seiner Ähnlichkeit zum Schadensersatzanspruch nur der restitutive Teil des Beseitigungsanspruches, der der Rückgängigmachung der Störungshandlung entspricht („actus contrarius“), unterliegen. Der präventive Teil hingegen sollte nicht verjähren.<sup>688</sup>

Dem gutgläubigen Grundstückseigentümer nutzen weder präventive Abwehransprüche noch auf eine Rückgängigmachung der Störung zielende Ansprüche, da der „Störer“ in den meisten Fällen nicht (mehr) heranziehbar ist.

## **(8) Umwelthaftungsgesetz**

Am 01.01.1991 ist das Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG)<sup>689</sup> in Kraft getreten, dessen § 1 eine verschuldensunabhängige anlagenbezogene Haftung für Schäden infolge von Umwelteinwirkungen begründet. Zur Geltendmachung umwelthaftungsrechtlicher Schadensersatzansprüche ist es nicht erforderlich, verwaltungs- oder zivilrechtlichen Primärrechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Ebenso wenig muss die Schädigung den Charakter eines nicht abwehrbaren „Zwangsopfers“ aufweisen.

---

<sup>684</sup> Stellvertretend für viele *Enders*, Zivilrechtliche Verantwortlichkeit, S. 198 ff.; *Fehn*, Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und zivilrechtliche Haftung, S. 102; *Gerlach*, Privatrecht und Umweltschutz, S. 215 ff.; *Marburger*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder, Jahrbuch 1987, S. 169 ff. (188).

<sup>685</sup> MünchKomm/*Medicus*, BGB, § 1004 Rdnr. 61; Palandt/*Bassenge*, BGB, § 1004 Rdnr. 29; Soergel/*Mühl*, BGB, § 1004 Rdnr. 112 f.; Staudinger/*Gursky*, BGB (1999), § 1004 Rdnr. 221, der jedoch eine Verlagerung von Altlastensanierungskosten vom jetzigen Grundstückseigentümer auf den früheren Verursacher der Kontamination ablehnt.

<sup>686</sup> Motive, Band III, S. 423; BGH, NJW 1959, S. 936 ff. (938).

<sup>687</sup> So *Schulz*, Lastentragung, S. 61 unter Bezugnahme auf die Milchpulver-Entscheidung des BGH, NJW 1990, S. 2058 ff.

<sup>688</sup> Abstellend u. a. auf Gründe der Vollzugspraxis *Schulz*, Lastentragung, S. 62.

<sup>689</sup> Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) v. 10.12.1990, BGBl. I S. 2634.

Die Bedeutung der umweltrechtlichen Gefährdungshaftung liegt vor allem darin, dass die Haftung in materieller Hinsicht vom jeweiligen Stand der wissenschaftlich-technischen Entwicklung abgekoppelt ist und für Entwicklungsrisiken gehaftet wird. Zugleich erfährt die Haftung für Sachschäden in § 5 UmweltHG sowie durch den Ausschluss der beweis erleichternden Ursachenvermutung in § 6 II UmweltHG eine nicht unerhebliche Restriktion. § 5 UmweltHG verdeutlicht dabei das Bestreben nach einer Haftungsharmonisierung mit dem Nachbarrecht, indem er bestimmte Sachschäden von der Ersatzpflicht ausnimmt. Dadurch soll im gesamten privatrechtlichen Integritätsschutz für die Gewährung oder Versagung von Schadensersatz bei Sachschäden ein einheitlicher Maßstab angelegt werden. Hinsichtlich Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruches wird dieses Harmonisierungsstreben jedoch nicht streng weiterverfolgt, wenn nach § 16 UmweltHG der Anspruchsteller nicht nur sein Integritätsinteresse geltend machen kann, sondern darüber hinaus öffentliche Interessen artikulieren kann, indem er Aufwendungen für die Wiederherstellung ökologischer Schäden in Gestalt von Beeinträchtigungen der Natur oder der Landschaft ersetzt verlangt. Voraussetzung ist hierbei allerdings, dass die Restitution tatsächlich erfolgt(e), sodass die Möglichkeit, Geldersatz ohne Wiederherstellungsleistung zu verlangen, versperrt ist.

Im Hinblick auf die vorliegend interessierende Frage des Ausgleichs von Lasten, die aus dem Vorliegen schädlicher Bodenveränderungen resultieren, spielt der intertemporale Anwendungsbereich des Gesetzes eine bedeutsame Rolle. Konkret geht es darum, ob Ansprüche nach dem Umwelthaftungsgesetz auch dann bestehen, wenn die schädlichen Bodenveränderungen vor seinem In-Kraft-Treten von einer Einrichtung verursacht worden sind, die bei Fortbestand des Betriebes nunmehr unter Anhang 1 zu § 1 UmwHG fällt oder bei fiktivem Fortbestand darunter fiel. Relevant sind insoweit vor allem die „zeitlichen Distanzfälle“, in denen die Bodenveränderungen zwar vor In-Kraft-Treten des Umwelthaftungsgesetzes verursacht worden sind, ein bodenbezogener Schaden jedoch erst danach eingetreten ist.<sup>690</sup>

Unerheblich ist demgegenüber gemäß § 2 II UmweltHG, ob die umwelteinwirkende Anlage am 01.01.1991 oder danach noch betrieben worden ist. Allerdings werden durch den Verweis auf das Bundesabfallgesetz im Anhang nur solche Altdeponien erfasst, die bei In-Kraft-Treten des Abfallgesetzes 1972 noch nicht geschlossen waren.

Eine spezifische Regelung der intertemporalen Geltung enthält § 23 UmweltHG. Der von ihm in Bezug genommenen Schadensverursachung lässt sich vom Wortlaut her nicht eindeutig entnehmen, ob auf den Emissionszeitpunkt (= schädigende

---

<sup>690</sup> Ist der Schaden schon vor dem 01.01.1990 entstanden, findet das UmweltHG unstreitig keine Anwendung.

Handlung)<sup>691</sup> oder den Immissionszeitpunkt (= Schadenseintritt)<sup>692</sup> abzustellen ist. Systematische und teleologische Argumente sprechen dafür, dass in Fällen zeitlicher Distanz zwischen schadensauslösender Handlung und Schadenseintritt das Umwelthaftungsgesetz keine Anwendung findet. Nach anderer Ansicht soll der Zeitpunkt der schädigenden Einwirkung entscheidend sein.<sup>693</sup>

## (9) Wasserrechtliche Gefährdungshaftung

Gemäß § 22 WHG kann die Verunreinigung des Bodens als Folgeschaden einer Gewässerverunreinigung für denjenigen ersatzfähig sein, der Inhaber einer Gewässernutzungsberechtigung i. S. d. § 3 WHG ist.<sup>694</sup> Demnach sind Gewässereigentümer, Grundstückseigentümer, Fischereiberechtigte und sonstige rechtmäßige Gewässerbenutzer zur Liquidation ihnen entstandener Schäden berechtigt.

§ 22 WHG enthält zwei Tatbestände, die eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung statuieren. § 22 I WHG beschreibt eine bestimmte Arten der Schädigung erfassende Handlungsgefährdungshaftung, während § 22 II WHG einen anlagenbezogenen Haftungstatbestand verwirklicht, der jedoch nach Satz 2 bei höherer Gewalt ausgeschlossen ist.

Ob der zu ersetzende Schaden neben Vermögensschäden des Gewässernutzungsberechtigten Kosten für die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme umfasst, wird kontrovers diskutiert. Die ablehnende Meinung führt zur Begründung aus, das Wasser sei nicht privates Schutzobjekt der Nutzer.<sup>695</sup> An dieser restriktiven Auffassung wurde schon früh Kritik laut. Nach anderer Ansicht sollen die Kosten für die Wiederherstellung der ökologischen Ausgangssituation vom Gewässereigentümer ersetzt verlangt werden können.<sup>696</sup> Die Richter des Bundesgerichtshofes

---

<sup>691</sup> Auf den Emissionszeitpunkt abstellend *Landsberg/Lüßling*, Umwelthaftungsrecht, § 23 Rdnr. 2; *Schmidt-Salzger*, UmweltHG, § 23 Rdnr. 10 ff.; *Fehn*, Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und zivilrechtliche Haftung, S. 95.

<sup>692</sup> Für die Maßgeblichkeit des Immissionszeitpunktes treten vor allem *Salje/Peter*, UmweltHG, § 23 Rdnr. 3 ff. ein.

<sup>693</sup> Aufgrund der Formulierung des § 23 UmweltHG als negatives Tatbestandsmerkmal ist der Schädiger für die Nichtanwendbarkeit der Haftungsnorm beweispflichtig. Siehe dazu insgesamt *Schulz*, Lastentragung, S. 80 ff. (81).

<sup>694</sup> Den Anfangspunkt dieser engen Auslegung setzt die sog. BCBE-Entscheidung des Bundesgerichtshofes, BGHZ 103, S. 129 ff. = NJW 1988, S. 1593 ff. Anders noch die sog. Rettungskosten-Entscheidung, BGHZ 80, S. 1 ff.

<sup>695</sup> *Schulte*, JZ 1988, S. 278 ff. (283); *Henseler*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch 1988, S. 205 ff. (228 ff.).

<sup>696</sup> So *Salje*, ZRP 1988, S. 153 ff. (155); *Gassner*, UPR 1987, S. 370 ff. (372 ff.); *Ladeur*, NJW 1987, S. 1236 ff. (1237 f.).

schlossen aus dem weiten Schutzbereich des Wasserhaushaltsgesetzes, dass der berechtigte Benutzer grundsätzlich Ersatz sämtlicher Vermögensschäden verlangen könne, die ihm aus Schadstoffbelastungen des genutzten Gewässers entstünden.<sup>697</sup>

Vergleichbar der intertemporalen Geltung der umwelthaftungsgesetzlichen Anspruchsgrundlage greift § 22 WHG nur ein, wenn die Verursachungshandlung oder das Hineingelangen der Stoffe aus der Anlage in das Gewässer nach In-Kraft-Treten des Gesetzes am 01.03.1960 stattgefunden hat. Zudem wird die Verjährung des Haftungsanspruches für die meist lange zurückliegenden Vorgänge, die der Entstehung schädlicher Bodenveränderungen zugrunde liegen, regelmäßig abgelaufen sein. Die Schadensersatzansprüche aus § 22 WHG verjährten in entsprechender Anwendung des § 852 I BGB a. F. in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in dem der Verletzte von der Entstehung des Schadens und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat und ohne Rücksicht auf die Kenntnis 30 Jahre ab Begehung der Handlung. Verjährungsvorschriften für mit § 22 WHG konkurrierenden Ersatzansprüchen (z. B. § 558 a. F.) konnten gegebenenfalls zu einer kürzeren Verjährung führen.<sup>698</sup> Mit der Schuldrechtsreform vom 26.11.2001<sup>699</sup> finden sich die für § 22 WHG einschlägigen Verjährungsfristen in den §§ 195, 199 BGB. Die kenntnisabhängige relative Verjährungsfrist beträgt drei Jahre gemäß § 195 BGB und ist kombiniert mit einer kenntnisunabhängigen absoluten Höchstfrist von 30 Jahren nach § 199 II BGB bzw. 10 oder 30 Jahren nach § 199 III BGB.<sup>700</sup>

## (10) Rohrleitungsanlagenhaftung, § 2 HPfIG

Das am 01.01.1978 in Kraft getretene Haftpflichtgesetz räumt unter anderem Schadensersatzansprüche für Bodenschäden ein, die durch marode kommunale oder innerbetriebliche Kanalisationsnetze sowie schadhafte Leitungsanlagen im Produktionsbereich entstanden sind. Diese Haftungsnormen sind auf alle schädigenden Ereignisse<sup>701</sup>, die nach dem 01.01.1978 eingetreten sind, anwendbar.<sup>702</sup>

---

<sup>697</sup> BGH, WM 1999, S. 1684 ff. (1685).

<sup>698</sup> Siehe z. B. BGH, NJW 1987, S. 187 f.

<sup>699</sup> BGBl. I, S. 3138.

<sup>700</sup> Zur Verjährung der Schadensersatzansprüche des § 22 I, II WHG vor und nach der Schuldrechtsreform siehe Sieder/Zeitler/Dahme/*Schwendner*, WHG, § 22 Rdnr. 57 ff.

<sup>701</sup> Dem Bundesgerichtshof zufolge ist unter einem „schädigenden Ereignis“ der Vorgang, der den (Folge-)Schaden unmittelbar herbeigeführt hat, zu verstehen. Bei sich ausbreitenden Schadstoffen soll der Einwirkungszeitpunkt auf das (Nachbar-)Grundstück maßgeblich sein. Siehe dazu BGH, MDR 1983, S. 1000 ff.

<sup>702</sup> Art. 5 I des Gesetzes zur Änderung schadensrechtlicher Vorschriften v. 16.08.1977, BGBl. I S. 145.

Aus einem Umkehrschluss zu § 1 HPfLG kann eine Haftung für bereits stillgelegte Anlagen abgeleitet werden.

Aufgrund des spezifischen sachlichen Haftungsbereiches, der zeitlichen Geltungsbeschränkung, der Haftungsobergrenze des § 10 HPfLG und der Anspruchsverjährung innerhalb der für unerlaubte Handlungen geltenden Zeiträume ist die schadenskompensierende Wirkung dieses Haftungsinstitutes eher gering.

### **(11) Amtshaftungsansprüche**

Die Kennzeichnungspflichten der § 5 III Nr. 3 und § 9 V Nr. 3 BauGB können sanierungsbezogene Amtshaftungsansprüche begründen. Sie sollen jedoch primär im Vorfeld der Bebauungstätigkeit verhindern, dass problematische Flächen ohne kritische kommunale Überprüfung einer qualifizierten Nutzung zugeführt werden. Amtshaftungsansprüche werden daher von der Rechtsprechung in restriktiver Handhabung nur dann anerkannt, wenn die Fläche, die als Bauland ausgewiesen und für die eine Baugenehmigung erteilt worden ist, wegen Gesundheitsgefahren nicht hätte bebaut bzw. im Bebauungsplan als Bauland hätte ausgewiesen werden dürfen. Reine Vermögensschäden, wie sie durch die Sanierungsverantwortlichkeit ausgelöst werden, sollen dabei nicht ersatzfähig sein.

### **(12) Fazit**

Die Anspruchsgrundlagen, die dem nach der schadensursächlichen Handlung gutgläubig erwerbenden Grundstückseigentümer zur Kompensation seiner Sanierungslasten potentiell zur Verfügung stehen, sind überschaubar. Zugleich scheidet ein Ausgleich bodensanierungsbedingter Lasten meist aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen:

Im Deliktsrecht muss dem Verursacher eine rechtswidrige Verkehrspflichtverletzung und ein Verschulden vorgeworfen werden können. Der verschuldensunabhängige Anspruch aus § 1004 BGB ist in seiner Anwendbarkeit auf die Beseitigung von Substanzverletzungen streitig. Bei anderen Haftungsnormen verhindern der spezifische Zuschnitt auf bestimmte Verursachungsquellen, der intertemporäre Geltungsbereich, der mit der frühzeitigen Verursachung der Bodeneinwirkungen nicht harmoniert, sowie weitere Haftungsrestriktionen eine effektive Anspruchsdurchsetzung.

In tatsächlicher Hinsicht ist ein Anspruchsgegner meist infolge des verstrichenen Zeitraumes nicht mehr existent oder nicht mehr auffindbar. Im Falle von Distanz- und Summationsschäden mangelt es ebenfalls an einem greifbaren Ersatzschuldner.

Der Grundstückseigentümer hat nach alledem in der überwiegenden Zahl der Fälle die Sanierungslasten selbst zu tragen und erleidet damit eine „endgültige“ Vermögenseinbuße. Hat er die aus der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen resultie-

renden Lasten nicht „endgültig“ zu tragen, ist er rechtlich nicht als Geschädigter zu betrachten. Mangels einer bei ihm verbleibenden Lastenauflegung entfällt das Bedürfnis nach einer tragfähigen Legitimation. Sanierungsanordnungen, aus denen dem Grundstückseigentümer keine „endgültigen“ Lasten erwachsen, sind unter dem Aspekt einer gerechten Lastenverteilung nicht zu beanstanden.

### iii) Ursprung und Intention des Geschädigtenprinzips

Ihren Ursprung nimmt die Privatisierung von Umweltgütern in der Erfahrung, dass manche von ihnen endlich sind und daher einer gelenkten Bewirtschaftung zur Kontrolle ihres Verbrauchs im Allgemeinwohlinteresse bedürfen.<sup>703</sup> Damit wird regelmäßig der Integritätsschutz des betroffenen Umweltgutes auf das Regulationssystem des Privatrechts verlagert und zu einem guten Teil der Selbstorganisation der Gesellschaft überlassen. In diesem Gedanken des „primären Umweltschutzes durch den Eigentümer“ (Leisner) liegt die Rechtfertigung für den Verzicht auf eine präventive staatliche Kontrolle. Zugleich findet darin der „spezifische Gemeinwohlbezug“ des Eigentums seinen Ausdruck und seine Rechtfertigung. Erfüllt ein privatnütziger Gebrauch – entgegen der Erwartung – nicht (quasi reflexartig) das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Umweltgutes,<sup>704</sup> kann die Rechtsordnung darauf reagieren, indem sie eine öffentlich-rechtliche Regulierung einführt.

Unabhängig von der (Handlungs-)Verantwortlichkeit des Eigentümers für den eigenen Umgang mit dem ihm anvertrauten Umweltgut soll er haftungsrechtlich aufgrund der eigentumsrechtlichen Zuordnung eine Verantwortung für den Zustand des Umweltgutes tragen: Er soll ihm zustehende Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche auch im Allgemeininteresse geltend machen (müssen). Die dargestellten Eigenheiten der Umweltschäden (hohe Komplexität, schwieriger Kausalitätsnachweis) führen jedoch zu langwierigen Verfahren mit hohen Transaktionskosten und einem insgesamt hohen Prozessrisiko, was eine abschreckende Wirkung auf den Anspruchsgläubiger zur Folge hat. Zudem war der Anspruchsberechtigte, wie bereits erwähnt, zur Zeit der Entstehung eines Großteiles der sanierungsbedürftigen Bodenschäden sowohl aus tatsächlichen Gründen (fehlendes allgemeines Umweltbewusstsein, Erkenntnisdefizite, unzulängliche Nachweisverfahren) als auch aus rechtlichen Gründen (fehlende oder ineffektive

---

<sup>703</sup> Die zweite Möglichkeit der Bewirtschaftung knapper Güter besteht darin, ihre Nutzung von einer staatlichen Gestattung unter gleichzeitiger Beibehaltung ihres privateigentumsfreien Rechtsstatus abhängig zu machen, was z. B. im Wasserrecht verwirklicht worden ist.

<sup>704</sup> Der Eigentümer bearbeitet den Boden z. B. so intensiv, dass die natürlichen Bodenfunktionen nicht aufrechterhalten werden.

Anspruchsgrundlagen) an der Abwehr von Bodenschäden oder sie auslösenden Bodeneinwirkungen gehindert.

Die mit der Privatisierung eines Umweltgutes grundsätzlich angestrebten umweltpolitischen Ziele schlagen im Falle der Entstehung von Bodenschäden fehl. Zugleich entfallen jegliche Legitimationsgründe, die an eine Verantwortung des Eigentümers für das Entstehen eines polizeiwidrigen Bodenzustandes anknüpfen. Die Präventionswirkung von Haftungsregeln ist daher a priori nur beschränkt und eher diffus. Ordnungspolitische Mittel hingegen können hier wesentlich zielgenauer eingesetzt werden und sind zudem leichter kontrollierbar.<sup>705</sup>

#### iv) Die Verwirklichung des Geschädigtenprinzips

Die Verwirklichung des Geschädigtenprinzips kann bewusst oder unbewusst erfolgen. In jenem Fall liegt eine bewusste Lastenzuweisung an den Geschädigten vor, die eines sie rechtfertigenden Grundes bedarf. Das Geschädigtenprinzip weist hierbei dieselbe Janusköpfigkeit auf wie das Verursacherprinzip: Es entlastet die Allgemeinheit von den Kosten für die Sanierung von Umweltschäden und trifft zugleich auf der Individualebene eine konkrete Auswahlentscheidung. Bei einer nicht intendierten, aber vorausschbaren Lastenzuweisung verbleibt der Schaden meist dadurch beim Geschädigten, dass das Verursacherprinzip nicht vollständig umgesetzt worden ist (z. B. bei Verschuldenshaftung, Haftungsbegrenzungen oder Geringfügigkeitsausschlüssen) oder mit Hilfe des vorgehaltenen privatrechtlichen Haftungsinstrumentariums nicht realisiert werden kann (z. B. bei Distanz- und Summationsschäden). Schließlich können rein tatsächliche Durchsetzungsschwierigkeiten (z. B. die Illiquidität des Verursachers oder eine fehlende Zugriffsmöglichkeit auf den Verursacher) die Heranziehung des Verursachers vereiteln.

Im öffentlichen Recht kommt das Geschädigtenprinzip dann zum Tragen, wenn einerseits öffentlich-rechtliche Pflichten zu Lasten des Geschädigten (bewusst) aufgestellt werden und ihm andererseits aufgrund der Begrenzung des Staatshaftungsrechts sowie des Ausfallens privatrechtlicher Kompensationsmöglichkeiten die daraus resultierenden Lasten (unbewusst) „endgültig“ verbleiben. Anhand des Bodenschutzrechts sei dies kurz näher erläutert:

Zunächst einmal bezieht das Bundes-Bodenschutzgesetz den Grundstückseigentümer bewusst in den Kreis der Sanierungspflichtigen mit ein. Damit werden ihm als unter Umständen gleichzeitig Geschädigtem zusätzliche öffentlich-rechtliche Lasten auferlegt. Da er die mit der Bodensanierungspflicht einhergehenden Lasten mangels Harmonisierung der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen

---

<sup>705</sup> Kritisch zum Haftungsrecht als Steuerungsinstrument *Rehbinder*, NuR 1989, S. 149 ff. (151).



Haftungsvorschriften weder auf den Verursacher noch auf die Allgemeinheit überwälzen kann, verbleiben diese endgültig (vom Gesetzgeber vielleicht nicht beabsichtigt, aber zumindest absehbar) bei ihm. Eine Entlastung in Fällen des Scheiterns der Regressnahme beim Verursacher durch Aktivierung des Gemeinlastprinzips ist nicht vorgesehen.

Diese Anlastung der Schäden an eigentumsfähigen Umweltgütern vollzieht sich im Windschatten und als Konsequenz des europarechtlich beeinflussten Paradigmenwechsels im deutschen Recht, was den umweltrechtlichen Schutzansatz anbelangt: Bisher war das deutsche Umweltrecht überwiegend quellenbezogen ausgerichtet. Im europäischen Umweltrecht hingegen dominiert ein auf das konkrete Schutzgut bezogener Schutzansatz. Der europarechtlich motivierte Wechsel der Blickrichtung weg von der Verursachungsquelle hin zum Einwirkungsort, also dem beeinträchtigten Umweltschutzgut selbst, verlagert den Schwerpunkt umweltschützender Aktivitäten auf den Erhalt bzw. die Wiederherstellung eines angestrebten Qualitäts- und/oder Quantitätszustandes des betroffenen Umweltgutes. Eine Verlagerung der Verantwortlichkeit vom Verursacher hin zum Geschädigten ist damit jedoch nicht indiziert. Stattdessen bleibt die Verantwortlichkeit des Inhabers einer Schadensquelle oder des die schädigende Handlung Vollziehenden (Verursacher) unverändert bestehen. Sie sind deshalb nach wie vor vorrangig in Anspruch zu nehmen. Die Lastenabwälzung auf den Eigentümer des Umweltgutes hingegen (Geschädigter) kann nicht lediglich reflektierende Folge eines Paradigmenwechsels im Rahmen der verfolgten Umweltschutzkonzepte sein, sondern bedarf einer eigenständigen Legitimationsgrundlage.

#### v) **Rechtfertigung des Geschädigtenprinzips**

Zur Rechtfertigung der Schadenstragungspflicht des Geschädigten lassen sich bei Erkennbarkeit<sup>706</sup> der Schadensentstehung die beiden folgenden Legitimationsgründe anführen:

- das Unterlassen präventiver Abwehrmaßnahmen durch den Geschädigten (Vermeidungsgedanke)
- die Förderung der effektiven Umsetzung des Verursacherprinzips (Effektivierungsgedanke)

Der Vermeidungsgedanke stützt sich auf die direkte Möglichkeit des Geschädigten, auf die Schadensentstehung Einfluss zu nehmen. Er soll veranlasst werden, die ihm verfügbaren Präventionsmittel zur Abwehr und zur Begrenzung von Umwelt-

---

<sup>706</sup> Erkennbarkeit meint die Möglichkeit der zutreffenden Beurteilung der Sachlage nach den jeweiligen wissenschaftlich-technischen Standards, wobei ein etwaiges Sonderwissen zu beachten ist.

schäden wahrzunehmen. Der Vermeidungsgedanke hebt somit auf die (Mit-)Verantwortung des Geschädigten für die Schadensentstehung ab. Anknüpfungspunkt seiner Haftung ist sein eigenes Verhalten.<sup>707</sup>

Dem Effektivierungsgedanken zufolge soll der potentiell Geschädigte zur Vermeidung seiner Schadenstragung dazu motiviert werden, die Schadensfolgen möglichst dem Verursacher anzulasten. Das Geschädigtenprinzip verfolgt in dieser Hinsicht eine Effektivierung der mit dem Verursacherprinzip verfolgten Ziele. Denn eine Kostenanlastung beim Verursacher mittels marktwirtschaftlicher Mechanismen ist darauf angewiesen, dass die (geschädigten) Inhaber knapper (Umwelt-)Güter den Faktor der Umweltbeeinträchtigung bei der Kalkulation ihrer Marktpreise mitberücksichtigen oder Haftungsansprüche geltend machen.

Beide Rechtfertigungsgründe versagen beim gutgläubigen Grundstückseigentümer ihren Dienst:

Dem nachträglich gutgläubig erwerbenden Grundstückseigentümer war eine irgendwie geartete Einflussnahme auf die Schadensentstehung versagt, geschweige denn konnte er diese verhindern. Selbst wenn er zur Zeit der Schadensverursachung bereits Eigentümer des betroffenen Grundstückes gewesen wäre, hätte er aus den bereits aufgezeigten Gründen von primären Rechtsbehelfen – soweit vorhanden – keinen Gebrauch machen können. Ebenso wenig sah er sich in die Lage versetzt, durch die Geltendmachung von Sekundäransprüchen oder mittels einer adäquaten vertraglichen Entgeltbemessung die Schadensfolgen dem Verursacher anzulasten: Die Ausführungen zur Entstehung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten sowie zum sich allmählich und eher zögerlich vollziehenden Bewusstseinswandel haben gezeigt, dass mangels Erkennbarkeit der Schadensentstehung und der bereits eingetretenen Schäden weder primäre Rechtsbehelfe ergriffen noch eventuell bestehende sekundäre Haftungsansprüche durchgesetzt werden konnten. Das gilt erst recht in denjenigen Fällen, in denen der Grundstückserwerb erst Jahrzehnte nach der Verursachung bzw. Entstehung der Bodenschäden erfolgt ist. Die Lastenzuweisung kann in solchen Fällen weder mit dem Vermeidungs- noch mit dem Effektivierungsgedanken begründet werden.

Soweit die Entstehung des Schadens nicht erkennbar war, ist daran zu denken, die Schadenstragungspflicht des Geschädigten gemäß dem römisch-rechtlichen Grund-

---

<sup>707</sup> Weitere haftungsrechtliche Anknüpfungspunkte sind das Entstehenmüssen für das Verhalten dritter Personen und die Zuordnung sächlicher Verhältnisse.

satz „casum sentit dominus“<sup>708</sup> rechtfertigen zu wollen. Ihm zufolge soll aus zufälligen Ereignissen resultierende Schäden der Eigentümer zu tragen haben.

Bevor zu sanierende Bodenschäden auf ihre Subsumtionsfähigkeit unter den „casus“-Begriff geprüft werden, ist genauer zu untersuchen, welche Lasten dem Grundstückseigentümer unter dem Deckmantel des Geschädigtenprinzips überhaupt auferlegt werden könnten.

#### vi) Die Folgelasten der Bodensanierungspflicht als Ausprägung des Geschädigtenprinzips

Werden auf einem Grundstück schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten entdeckt, verliert das Grundstück an Wert. Kann der Grundstückseigentümer für diese Wertminderung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen kein Äquivalent erlangen, hat er bereits – unabhängig von der weiteren Heranziehung zur Sanierung – einen von ihm zu tragenden Vermögensschaden erlitten. Wird die Grundstücksnutzung zusätzlich infolge der Kontaminationen eingeschränkt oder gänzlich ausgeschlossen, hat er auch diesen Schaden zu tragen. Mehr als die Tragung dieser endgültigen Schadenspositionen kann von ihm unter Hinweis auf das Geschädigtenprinzip eigentlich nicht verlangt werden.

Durch die gesetzliche Anordnung seiner Bodensanierungspflicht entsteht dem Grundstückseigentümer ein weiterer Schaden, da das Grundstück durch diese „dingliche“ Last stärker an Wert verliert, als dies ohne sie der Fall wäre. Die privatnützig orientierte Grundstücksnutzung wird in den meisten Fällen durch die Bodenveränderungen nicht wesentlich beeinträchtigt, sodass der Grundstückseigentümer aus eigenem Antrieb und Interesse nur in seltenen Fällen eine Sanierung des Bodens vornähme. Wie anfangs dargelegt sind die Sanierungskosten für den Grundstückseigentümer ökonomisch betrachtet dann ohne Nutzen. Die Auferlegung dieses weitergehenden Schadens, für den der Grundstückseigentümer wie gesehen regelmäßig keine Kompensation erlangen kann, wird vom Geschädigtenprinzip indes nicht mehr erfasst.

Hieran wird die grundsätzliche Tragfähigkeitsgrenze des Geschädigtenprinzips bei der Zuordnung von Umweltschäden deutlich: Werden ökologische Funktionen beeinträchtigt, liegt ihre Wiederherstellung im Interesse der Allgemeinheit und nur ausnahmsweise im Interesse des Geschädigten selbst. Dieser wird sich regelmäßig nicht dazu veranlasst sehen, eine Sanierung durchzuführen, solange ihm keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder ähnliches drohen. Eine vom Geschädigten erbrachte Sanierungsleistung bliebe in jedem Fall auf sein privates

---

<sup>708</sup> Zu diesem Satz *Hübner*, Schadenszurechnung, S. 56 ff. und *v. Schenck*, Der Begriff der „Sphäre“, S. 80 ff.

Nutzungsinteresse beschränkt. Das Privatinteresse einer Person an der Erhaltung eines Umweltmediums wird in der Regel nicht weiter reichen als zu einem optimalen eigennützigen Gebrauch des Umweltgutes erforderlich. Das öffentliche, auf die Bewahrung und Wiederherstellung natürlicher Funktionen im Naturkreislauf zielende Allgemeininteresse bleibt hingegen unbefriedigt.

Über das Eigennutzungsinteresse hinausgehende Umweltschäden präsentieren sich als Schaden nur noch im Hinblick auf Allgemeinwohlinteressen, und zwar dann als „Allgemeinschaden“ im Gegensatz zum Individualschaden. Der sanierungspflichtige Grundstückseigentümer wird bezüglich dieser Schadensdimension nicht anders tangiert als andere Gesellschaftsmitglieder auch. Wollte man ihn insoweit als Geschädigten ansehen, müssten alle Gesellschaftsmitglieder ebenfalls als Geschädigte angesehen werden. In diesem Falle wäre eine sinnvolle Abgrenzung zum Gemeinlastprinzip nicht mehr möglich. Es ist demzufolge zwingend erforderlich, das Geschädigtenprinzip auf die Tragung des individuellen Schadens zu beschränken. Eine Ausdehnung des Geschädigtenprinzips über die Pflicht zur Tragung von Individualschäden hinaus verbietet sich zudem angesichts des aufgezeigten Legitimationshintergrundes und der Tatsache, dass de lege lata nur Individualschäden für den Einzelnen klagbar gestellt sind. In allen anderen Fällen liegt ein Schaden für den Privaten gerade nicht vor, womit dann aber der Gegenstand des Geschädigtenprinzips, nämlich der „Schaden“ an sich, entfällt.

Da die Auferlegung von Sanierungsleistungen nach diesseitiger Auffassung nicht mehr vom Geschädigtenprinzip umfasst wird, ist an dieser Stelle auf die Legitimation der Lastentragungspflicht unter dem Gesichtspunkt der Zufälligkeit der Schadensentstehung nicht näher einzugehen.<sup>709</sup>

### c) Das Gemeinlastprinzip

Konnte bisher gezeigt werden, dass eine Heranziehung des Grundstückseigentümers zur Bodensanierung weder mit den Grundstrukturen und Legitimationsgründen des Verursacherprinzips noch mit denen des Geschädigtenprinzips im Einklang steht, soll zur Komplettierung der Ausführungen darauf eingegangen werden, ob und inwieweit das Tragen umweltschadensbedingter Lasten mit den Grundzügen und Legitimationsgründen des Gemeinlastprinzips konform geht. Sollte sich hier ein positives Ergebnis finden lassen, wäre die Bodensanierungstätigkeit, soweit sie der Reparatur eines ökologischen Schadens dient, von der

---

<sup>709</sup> Auf den römisch-rechtlichen Grundsatz „casum sentit dominus“ wird unter den Gliederungspunkten „Situationsgebundenheit“ und „Zustandsverantwortlichkeit“ zurückzukommen sein.

Allgemeinheit (und/oder dem Verursacher) zu bewältigen, nicht aber vom gutgläubigen Grundstückseigentümer.

Das Gemeinlastprinzip besagt zunächst schlicht, dass die Lasten eines (Umwelt-) Schadens von der Allgemeinheit zu übernehmen sind. Das kann dadurch verwirklicht werden, dass z. B. Sanierungskosten aus den Staatshaushalten und damit primär aus Steuermitteln finanziert werden, eine allgemeine Abgabe erhoben wird oder Zahlungen aus Kassen anderer Organisationen, die nach ihrer Mitgliederstruktur die Allgemeinheit repräsentieren, erfolgen.

### **i) Anwendungsbereiche**

Stehen sanierungsbedürftige Grundstücke im öffentlichen Eigentum, sind für die Tragung der Sanierungskosten meist die Länder und Kommunen verantwortlich. Der Bund hat abgesehen von eigenverursachten Schäden nur für sogenannte Kriegsfolgelasten und DDR-Altlasten einzutreten.<sup>710</sup> In diesen Fällen realisiert sich zwangsläufig das Gemeinlastprinzip, da die Sanierungsmaßnahmen mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten zu Lasten der Steuerzahler finanziert werden. Treten Schäden an öffentlichem Eigentum auf, sind die damit einhergehenden Folgelasten stets von der Allgemeinheit zu tragen, solange und soweit nicht der Verursacher in die Pflicht genommen wird.

Des Weiteren kommt das Gemeinlastprinzip in folgenden exemplarisch angeführten Bereichen mit umweltrechtlichen Berührungspunkten zur Anwendung:

- Mangels Eigentumsfähigkeit der als öffentliche Güter bezeichneten Umweltmedien „Luft“ und „Grundwasser“ fallen deren Schädigungen zunächst der Allgemeinheit zur Last. Die sich aus ihnen ergebenden Folgelasten, insbesondere in Form von Sanierungskosten, sind vom Gemeinwesen zu tragen, soweit nicht der Verursacher herangezogen wird. Gleiches gilt für Schädigungen der durch die Vogelschutzrichtlinie und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie geschützten Biodiversität.
- Weiterhin sind die nicht kostendeckende Sonderabfallentsorgung durch Kommunen in der Vergangenheit<sup>711</sup> wie auch die heutige, als öffentliche Aufgabe angesehene und ausgestaltete Entsorgung von Haushaltsabfällen Beispiele für die Realisierung des Gemeinlastprinzips.
- Im vorliegenden Kontext beachtenswert ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sogenannten Restrisiken, die trotz Genehmigung

---

<sup>710</sup> Dies ergibt sich aus Art. 120 GG sowie aus dem Allgemeinen Kriegsfolgegesetz v. 05.11.1957 (BGBl. I S. 1747), zul. geänd. d. G. v. 18.12.1975 (BGBl. I S. 3091).

<sup>711</sup> *Koch*, Bodensanierung, S. 101.

einer nach der gesetzgeberischen Entscheidung grundsätzlich erwünschten Tätigkeit verbleiben. Sie gelten als „unentrinnbar“ und sollen „als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen“ sein.<sup>712</sup> Soweit man Bodenschäden unter den Rechtsterminus „Restrisiken“ subsumieren kann, müsste dieser Rechtsprechung zufolge eine Lastentragung seitens des Gemeinwesens erfolgen. Diese erschöpft sich nicht in einem passiven Erdulden risikoverwirklichender Schäden, sondern schließt die Finanzierung von Schadensbeseitigungsmaßnahmen mit ein.

- Einen weiteren Anwendungsbereich des Gemeinlastprinzips bilden die Sozialversicherungsträger, die den Geschädigten vor den finanziellen Lasten einer mit Umweltbeeinträchtigungen in Zusammenhang stehenden Krankheit bewahren. Während dadurch bei Körper- und Gesundheitsschäden als Folge schädlicher Bodenveränderungen das Gemeinlastprinzip an die Stelle der Schadenstragung durch den Geschädigten tritt, verbleibt es für durch schädliche Bodenveränderungen verursachte Sachschäden und Sanierungskosten nach der Intention und Konstruktion des Bundes-Bodenschutzgesetzes beim Individuallastprinzip.<sup>713</sup> Nur in Ausnahmefällen werden Bodenschäden zu Lasten der Allgemeinheit saniert.<sup>714</sup> Hier zeigt sich eine deutliche, nicht zu rechtfertigende Diskrepanz in der Behandlung umweltschadensbedingter Folgelasten.
- Nicht zu vernachlässigen ist schließlich der Einfluss des Steuerrechts auf die Lastenverteilung: Bei wertmindernden Kontaminationen von Grundstücken besteht die Möglichkeit, Abschreibungen auf den Buchwert des Grundstückes und Bilanzrückstellungen für die voraussichtlichen Sanierungskosten vorzunehmen.<sup>715</sup> Im Ergebnis tritt damit eine partielle Lastenverschiebung auf die Allgemeinheit ein und es drängt sich die Frage auf, ob darin eine Art

---

<sup>712</sup> So BVerfGE 49, S. 89 ff. (143); ferner BVerwGE 69, S. 37 ff. (44) und NVwZ 1997, S. 497 ff. (499).

<sup>713</sup> Dass zivilrechtliche Vorschriften aufgrund der Dominanz des Schuldprinzips die Schadenstragung des Geschädigten zementieren, ist insoweit von untergeordneter Bedeutung, als die Frage nach der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit zwischen dem Gemeinwesen und dem Individuum zur Beantwortung steht. In diesem Fall ist die Lastenverteilung auf der Individualebene gesondert zu betrachten und wird erst dann relevant, wenn eine Lastentragung durch die Allgemeinheit nicht geboten ist.

<sup>714</sup> Neben den bereits genannten Fällen hat die Allgemeinheit bspw. für die fehlerhafte Überplanung kontaminierter Flächen einzustehen, die jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. eingetretene oder konkret zu befürchtende Gesundheitsbeeinträchtigungen) Amtshaftungsansprüche begründet.

<sup>715</sup> Siehe dazu ausführlich *Bäcker*, BB 1989, S. 2071 ff.

„Eingeständnis“ gesehen werden kann, dass die Bodensanierung im Grunde genommen eine der Allgemeinheit obliegende Aufgabe ist. Andernfalls bestünde keine Veranlassung, dem Sanierungspflichtigen entsprechende Entlastungsoptionen zu eröffnen.

Ob die Bodensanierungstätigkeit eine der Allgemeinheit obliegende Aufgabe ist, bedarf einer nun folgenden genaueren Analyse der hinter dem Gemeinlastprinzip stehenden Erwägungen und Legitimationsgründe.

## ii) **Rechtfertigung des Gemeinlastprinzips**

Die Haftung der Allgemeinheit für Umweltschäden ist dann zu rechtfertigen, wenn das Gemeinwesen oder ihm zurechenbare Handlungsträger für deren Entstehung verantwortlich zeichnen oder sonstige eine Solidargemeinschaft prägende Gesichtspunkte einer Lastentragung auf der Individualebene entgegenstehen.

Eine die Allgemeinheit treffende Verantwortlichkeit könnte sich daraus ergeben, dass der Umweltschutz als staatliche Aufgabe in erster Linie von gesetzgeberischen Aktivitäten und deren effektiver Durchsetzung durch hoheitliche Maßnahmen abhängt. Ein effektiver Umweltschutz bedarf durchsetzbarer Gebots- und Verbotsnormen, Nutzungsbeschränkungen sowie konditional oder final strukturierter Eröffnungskontrollen. Daneben stehen den staatlichen Handlungsträgern weitere flexible Handlungsinstrumentarien zur Steuerung umweltrelevanten Verhaltens zur Verfügung. Andererseits ist das tatsächliche Gebrauchmachen von solchen Optionen eine zur Erzielung eines effektiven Umweltschutzes unablässige Prämisse. Diesbezügliche Versäumnisse aller Art auf präventiver wie auf repressiver Ebene führen zu mehr oder minder folgenschweren Umweltbelastungen.

Die Bedeutsamkeit hoheitlicher Verhaltenssteuerung für die Schadensregulierung kann im Zivilrecht an der Statuierung von Verkehrspflichten abgelesen werden. Ihre Festlegung entscheidet darüber, ob der Schädiger deliktsrechtlich für die Schadensreparation haftet oder ob er von seiner Verantwortlichkeit entbunden wird. Aufgrund der Eigentumsfähigkeit des Bodens sind auf ihn bezogene Verkehrspflichten für seinen reflexartigen Schutz über das Privatrecht entscheidend. Der Gesetzgeber (und die Rechtsprechung) steht auch insoweit in der Verantwortung und Pflicht.

Aus dem öffentlichen Recht sei § 12 I S. 2 BImSchG beispielhaft angeführt. Nach dieser Vorschrift kann bei Abfallentsorgungsanlagen zur Sicherstellung der Anforderungen des § 5 III BImSchG eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Die Einführung dieses Nachsatzes soll die Erfüllung der Betreiberpflichten sichern und dadurch die öffentlichen Kassen vor Sanierungs- und Entsorgungslasten

bewahren.<sup>716</sup> Diese Norm veranschaulicht das gesetzgeberische Potential und die daraus ableitbare Verantwortlichkeit für den Erlass effektiver Umweltschutznormen, die zugleich eine gerechte Lastenverteilung gewährleisten.

Soweit Umweltschäden trotz Einhaltung aller bestehenden Rechtsvorschriften eintreten, beruhen sie zwangsläufig auf defizitärem, da nicht hinreichend effektivem Staatshandeln und fallen daher in den staatlichen Verantwortungsbereich.<sup>717</sup> Es kann dabei dahingestellt bleiben, ob der Staat z. B. nach vorangegangener Genehmigungserteilung dem Bürger Abwehrensprüche an die Hand gibt oder sich gleichgerichteten Schutzansprüchen gegenüber sieht.<sup>718</sup> Aufgrund seiner Schutzmacht und -pflicht zur Verhinderung schädigender Eingriffe Dritter in Grundrechtsgüter (z. B. das Grundeigentum) steht er in jedem Fall in der Verantwortung für die Schadensentstehung. Dies gilt umso mehr, als er bei der Entwicklung, Planung und Realisation gefahrträchtiger Vorhaben initiativ und fördernd tätig wird, meist mit dem Argument der Erhaltung des Wirtschaftsstandortes Deutschland.<sup>719</sup> Dieses staatliche Engagement lässt das Erfordernis, eine den technischen Herausforderungen adäquate rechtliche Infrastruktur im Sinne einer Schutzordnung zu

---

<sup>716</sup> Siehe BT-Drs. 14/4599, S. 129: „Die Wiedereinführung einer Sicherheitsleistung erscheint auf Grund der Vollzugserfahrungen auch bei anderen Abfallentsorgungsanlagen als Deponien angezeigt. Es muss sichergestellt sein, dass nicht die öffentliche Hand nach kurzfristiger Anhäufung von Abfällen (ohne gesicherte Entsorgungsmöglichkeit) bei Zahlungsunfähigkeit des Betreibers die zum Teil erheblichen Sicherungs-, Sanierungs- oder Entsorgungskosten zu tragen hat.“

<sup>717</sup> Zur fehlenden Adäquanz insbesondere umweltrechtlicher Schutzvorschriften *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 134. *Mayer-Tasch*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 175 ff. (181 f.) kritisiert die staatliche Reaktion auf das Erkennen von Umweltbeeinträchtigungen als „(umwelt-)politische Laissez-faire“ und konstatiert ein eindeutiges Versagen des Staates bei der Erfüllung eines seiner elementarsten Aufgaben: der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei wirft er dem Staat nicht nur die Duldung, sondern auch die Förderung umweltzerstörerischen Handelns vor. Eine unzulängliche Erfüllung lebensnotwendiger Schutzfunktionen und eine unzulängliche Erbringung eben solcher Steuerungsleistungen durch das politische System erkennt auch *Jänicke*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 237 ff. (248). Ein gutes Beispiel für den Umweltschutzerfolg einer zur langfristigen Orientierung hin veränderten Industriestrukturpolitik liefert Japan. Siehe dazu *Jänicke*, a. a. O., S. 252.

<sup>718</sup> Nach wohl h. M. sind staatliche Genehmigungen unter dem Aspekt der Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten zu überprüfen. Vgl. dazu *Lübbe-Wolff*, Die Grundrechte, S. 178 ff.

<sup>719</sup> Zu den rechtlich nicht einmal ansatzweise gelösten Rollenkonflikten, in denen sich der Staat befindet, *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 219.



gewährleisten, umso dringlicher werden.<sup>720</sup> Gerade im Hinblick auf nicht abbaubare, irreversible Schädigungen des Bodens besteht ein unbedingtes Schutzbedürfnis, das keiner Abwägung zugänglich ist.<sup>721</sup>

Worauf die mangelnde Effektivität der Rechtsnormen zurückzuführen ist, bleibt ohne Bedeutung. Sie kann durchaus in Erkenntnis- und Erfahrungsdefiziten begründet liegen. Überwiegend scheidet ein rechtzeitiges Gegensteuern jedoch am fehlenden politischen Willen und nicht am fehlenden Wissen. Beispielsweise wurden vergleichsweise früh Ansätze und Initiativen entwickelt, um die Belastungen der Umwelt als ökologische Komponente in das ökonomische Rechnungswesen – und zwar sowohl auf der betriebswirtschaftlichen als auch auf der volkswirtschaftlichen Ebene – zu integrieren und dadurch die Effektivität des Umweltschutzes zu fördern. Ihre Implementierung in gesetzliche Vorschriften fand jedoch nicht die erforderliche politische Unterstützung, um eine Internalisierung der ökologischen Effekte des Wirtschaftens zu erreichen.<sup>722</sup>

Nicht nur das Vorhalten ineffektiver Umweltschutznormen vermag eine staatliche Verantwortlichkeit zu begründen, sondern auch der (mangelhafte) Vollzug derselben, wie nachfolgende Ausführungen zeigen:

Ein anschauliches Beispiel für die Entstehung heute sanierungsbedürftiger Altlasten durch defizitäres Staatshandeln bieten Bodenveränderungen auf militärischen Liegenschaften ausländischer Streitkräfte. Obwohl diese gemäß Art. 53 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut (ZA-NTS) bzw. im Unterzeichnerprotokoll ausdrücklich zur Einhaltung der deutschen Rechtsvorschriften auf den zur Benutzung überlassenen Liegenschaften als Mindeststandard und nach Art. 48 IV NATO-Truppenstatut zur ordnungsgemäßen Erhaltung der überlassenen Liegenschaften verpflichtet sind, nahmen bzw. nehmen die deutschen Behörden die ihnen in Art. 53 III und IV ZA-NTS eingeräumten Kontroll- und Inspektionsrechte nur selten wahr.<sup>723</sup>

---

<sup>720</sup> Zur Bereitstellung einer adäquaten rechtlichen Infrastruktur als wesentlicher Aspekt der grundrechtlichen Schutzdimension *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 231 Fn. 21.

<sup>721</sup> Wie hier *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 222 f. unter Bezugnahme auf das Rechtsprinzip praktischer Null-Emission in solchen Fällen.

<sup>722</sup> Vgl. dazu *Simonis*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 215 ff. (225). Als Beispiele für solche Ansätze nennt er die „ökologische Buchhaltung“, das „Öko-Sozialprodukt“ und die Aufnahme der „Ökostabilität“ in den Zielkatalog der staatlichen Wirtschaftspolitik.

<sup>723</sup> Siehe dazu *Zellentin*, in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, S. 155 ff. (164). Dieses Vollzugsdefizit soll auf eine grundsätzlich positive Haltung dem

Beamten in (Umwelt-)Behörden kann eine Garantenpflicht obliegen, Umweltschädigungen und Umweltgefährdungen durch Dritte zu verhindern (z. B. durch nachträgliche Anordnungen, Genehmigungsaufhebung usw.). In diese Richtung ging bereits eine frühe Entscheidung des Bundesgerichtshofes, der durchaus Leitcharakter zugesprochen werden kann. In ihr ist die Garantenpflicht von Gemeindeorganen für Gewässerverschmutzungen im Gemeindegebiet anerkannt worden.<sup>724</sup>

Besondere Bedeutung in der dogmatischen Auseinandersetzung um eine staatliche Verantwortlichkeit für Umweltschäden wird der Frage beigelegt, ob und inwieweit der Staat für Umweltbeeinträchtigungen als Folge staatlicher Genehmigungen oder sonstiger Legalisierungsakte einzustehen hat. Hier soll einer Ansicht zufolge strikt zwischen der Genehmigung selbst und den Genehmigungsfolgen zu trennen sein, womit zugleich jegliche Verantwortlichkeit für letztere negiert wird. Begründet wird diese strikte Trennung zwischen Genehmigungserteilung und Verantwortungsübernahme hinsichtlich der Genehmigungsfolgen damit, dass die Genehmigung nur eine Aussage über die gesellschaftliche Akzeptanz des Risikos, nicht aber zur Haftungsseite treffe. Diese Ansicht ist aus folgenden Gründen kritikwürdig:

Die Akzeptanz des verbleibenden (Rest-)Risikos im gesellschaftlichen Interesse bedeutet, das der zu genehmigenden Tätigkeit/Anlage immanente Schadenspotential im Vergleich zum erwarteten gesellschaftlichen Nutzen hinten zu stellen. So wird z. B. der Umgang mit nicht beherrschbaren, umweltgefährlichen Stoffen um des gesellschaftlichen, meist ökonomischen Vorteiles willen gebilligt. Wird im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens sogar eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt, entscheidet die Behörde über die vom Antragsteller vorgelegten Schädigungsprognosen. Auf dieser Grundlage trifft sie eine eigene Bewertung der Sozialadäquanz eventueller Handlungsfolgen und verbleibender (Rest-)Risiken. Die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Umwelt sowie bekannte Wechselwirkungen werden hierbei in die Prüfung und Bewertung, die der Genehmigung vorausgehen, einbezogen. Die absehbaren Folgen des rechtmäßigen Normalbetriebes – und je nach rechtsgebietsbezogenem Prüfungsumfang auch die Folgen von Störfällen – werden dann (partiell) mit Abgaben belegt oder durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kompensiert. Im Rahmen der Zulassungsentscheidung erfolgt somit eine umfassende Risiko-Nutzen-Analyse, die bei Überwiegen der positiven Effekte im Vergleich zu den (betriebs- oder handlungsbedingten) Risiken zugunsten des Vorhabens ausfällt. Die dabei erforderlich werdende Konvertierung

---

Militär gegenüber zurückgeführt werden können, die die ökonomischen Vorteile aus der Truppenpräsenz als die Umweltbelange überwiegend betrachtet.

<sup>724</sup> BGHSt 38, S. 325 ff. (332 ff.). Abgeleitet wird die Pflicht in dieser Entscheidung aus § 18a WHG i. V. m. den Landeswassergesetzen.

des ökologischen Risikos in monetäre Einheiten ist der neuralgische Punkt der Entscheidung. Diesbezügliche Fehlbewertungen führen zu Fehlallokationen und zu Umweltschäden, die sich erst im Nachhinein als nicht (mehr) akzeptabel und sanierungsbedürftig erweisen.

Verwirklicht sich das latent vorhandene Schädigungspotential und kommt es zu einem Schaden, war exakt dieses Ereignis Inhalt des von der Behörde im gesellschaftlichen, utilitaristischen Interesse akzeptierten Risikos. Es käme einem „*venire contra factum proprium*“ gleich, sollte nun dieser Schaden mit allen dazu gehörigen Folgelasten nicht in den Verantwortungsbereich der Allgemeinheit fallen.<sup>725</sup>

Die enge Verknüpfung der staatlichen Verantwortlichkeit mit der des Verursachers als Inhaber einer staatlichen Legitimation weist die Umwelthaftungsrichtlinie deutlich auf. Ihr zufolge entfällt gemäß Art. 4 I UHRL die Verantwortlichkeit beider(!), wenn der Umweltschaden durch bewaffnete Konflikte, Feindseligkeiten, Bürgerkrieg oder Aufstände verursacht worden ist (lit. a)) oder auf ein außergewöhnliches, unabwendbares und nicht beeinflussbares Naturereignis zurückzuführen ist (lit. b)). In diesen Ausnahmefällen kann das schädigende Ereignis nicht der gefahrenträchtigen Betreibertätigkeit zugerechnet werden, weshalb weder er noch der Staat dafür verantwortlich sein soll.<sup>726</sup>

Eine staatliche Verantwortlichkeit besteht des Weiteren unter dem zuvor bereits angesprochenen Aspekt, dass bei besonders sensiblen Schutzgütern – und dazu ist der Boden zu zählen – oder einem drohenden erheblichen Schadensausmaß von staatlicher Seite in einer zur Schadensvermeidung geeigneten Art und Weise direkt auf die Gefahrenquelle eingewirkt werden muss. Es genügt nicht, die Beherrschung der Gefahrenquelle und damit den Schadenseintritt dem selbstverantwortlichen Handeln Privater zu überantworten, insbesondere bei vorangegangener staatlicher Überprüfung der Handlungsfolgen.<sup>727</sup> Diese staatliche Verantwortungsübernahme

---

<sup>725</sup> Eine Verhaltensverantwortlichkeit der Allgemeinheit aufgrund ihrer Billigung einer bestimmten Politik wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Zusammenhang mit der Beseitigungspflicht von Kriegsruinen und Kriegstrümmern erörtert und zum Teil bejaht. Nach Ansicht des BVG Trier, DWW 1950, S. 227 ff. (228 m. w. N. und zustimmend *Ede*, DWW 1950, S. 276) hat „die Allgemeinheit (...) durch die von ihr überwiegend gebilligte Politik mindestens mittelbar die fraglichen Schäden verursacht“. Beispiele für Politiken, die eine Boden“zerstörung“ begünstigt oder forciert haben, sind die eine Intensivlandwirtschaft subventionierende Agrarpolitik, die Politik der Hohen Schnornsteine sowie die Angleichung der Infrastruktureinrichtungen in den Bundesländern zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

<sup>726</sup> Siehe dazu die Begründung des Richtlinienvorschlages, KOM (2002) 17 endg. v. 23.01.2002, S. 22.

<sup>727</sup> Vgl. dazu *v. Bar*, Verkehrspflichten, S. 93 f., 113 f.

und Einstandspflicht kommt im Bodenschutzrecht auf der Verursacherebene versteckt und in abgeschwächter Form in § 4 V S. 2 BBodSchG zum Ausdruck. Nach dieser Vorschrift soll der Verursacher öffentlich-rechtlich nicht für die Schadstoffbeseitigung haften, wenn er die für ihn geltenden gesetzlichen Anforderungen eingehalten hat und er davon ausgehen durfte, dass deshalb kein Schaden eintreten wird.

Dass eine Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers für die Sanierung von Bodenschäden, insbesondere solche, die erst lange Zeit nach Vornahme der schädigenden Handlung oder nach Abschluss des schädigenden Betriebes entstanden sind, ebenso wenig zu rechtfertigen ist und die Schadensvermeidung vielmehr bereits Gegenstand behördlicher Entscheidungen sein musste, hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 24.04.2005<sup>728</sup> im Hinblick auf die Anforderungen einer Tagebauverfüllung mit bergbaufermen Abfällen wie folgt zum Ausdruck gebracht: „Angesichts dessen muss, um eine nachträgliche Verantwortlichkeit der Kläger [als Grundstückseigentümer; Anm. der Verfasserin] für eine verfüllungsbedingte Sanierung ihrer Grundstücke zu vermeiden, bereits durch den Abschlussbetriebsplan sichergestellt werden, dass es zu derartigen Bodenveränderungen nicht kommt.“

Nach alledem kann die Ansicht, der zufolge mit staatlichen Legalisierungsakten eine Verantwortung für bestimmte Genehmigungsfolgen übernommen wird, geteilt werden. In staatlichen Legalisierungen ist durchaus eine Art „Zweckveranlassung“<sup>729</sup> zu erkennen. Denn die Tätigkeit, deren Gefahrenpotential sich in dem Schaden realisiert (hat), ist im allgemeinen Wirtschaftsinteresse und zur Förderung des allgemeinen Wohlstandes zumindest in Kauf genommen worden. Zudem haben sich die heute bestehenden Bodenverunreinigungen zumindest zum Teil als zwangsläufige Folge des genehmigten Verhaltens eingestellt. Erst die staatliche Zulassung der Aktivität hat das letzte Hindernis beseitigt und den Stein sozusagen ins Rollen gebracht und das zuweilen sehenden Auges ob der Gefahren und drohenden Bodenschäden. In einer Zeit gesamtwirtschaftlicher Probleme besteht erkennbar die Neigung staatlicher Entscheidungsträger, den Umweltschutz in das zweite Glied zurückzusetzen.<sup>730</sup>

---

<sup>728</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – 7 C 26.03, S. 17 – (=NVwZ 2005, S. 954 ff.).

<sup>729</sup> Dem Zweckveranlasser kann der polizeirechtswidrige Zustand zugerechnet werden, weil das polizeiwidrige Verhalten des Dritten von ihm beabsichtigt, zumindest aber in Kauf genommen worden ist oder weil sich der polizeirechtswidrige Zustand als Folge seines Verhaltens zwangsläufig einstellt. Siehe dazu *Schmelz*, BayVBl. 2001, S. 550 ff. (551).

<sup>730</sup> Ebenso *Taupitz*, in: Hender/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (206) unter Verweis auf die hinsichtlich der Bodennutzung bestehende spezifische Konfliktlage.

Soweit der Schaden jedoch nicht auf das als sozial-adäquat akzeptierte Schadenspotential der Tätigkeit/Anlage zurückzuführen ist, besteht unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten kein zwingender Grund dafür, die Folgelasten der Allgemeinheit aufzuerlegen. Neben den vorgenannten Fällen höherer Gewalt trifft dies z. B. auf eine schuldhafte Schadensverursachung zu. Die Toleranz des Risikos im Allgemeininteresse stellt dann keinen Legitimationsgrund für die Lastenzuweisung dar, sodass insoweit ebenso eines der Individuallastprinzipien zum Tragen kommen könnte. Eine Tolerierung verbleibender Restrisiken ist weiterhin dann nicht gegeben, wenn eine ausdrückliche Haftungszuweisung an den Handelnden zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung oder der Aufnahme der relevanten Tätigkeit bestand.<sup>731</sup>

Das gegen die Realisierung des Gemeinlastprinzips angeführte Argument, eine Sanierung aus öffentlichen Mitteln führe zu einer ungerechtfertigten privaten Wertsteigerung, vermag hingegen nicht zu überzeugen. Soweit dieser Einwand überhaupt berechtigt ist, stünden zur Verhinderung einer ungerechtfertigten privaten Wertsteigerung anderweitige Möglichkeiten zur Verfügung, wie § 25 BBodSchG zeigt. Ein privates Eigeninteresse an einer auf Staatskosten erfolgenden Sanierungsmaßnahme widerspräche dem Gemeinlastprinzip ebenfalls nicht, da ein entsprechender Vorteilsausgleich realisiert werden könnte.<sup>732</sup>

### iii) Die Bodensanierungspflicht als Ausprägung des Gemeinlastprinzips

Die Umwelthaftungsrichtlinie liefert interessante Einblicke, wie der europäische Gesetzgeber die Verantwortlichkeitssphären im Hinblick auf die Entstehung und Behebung von Umweltschäden absteckt und daran seine (Haftungs-)Regelungen ausrichtet.

Wie bereits erwähnt setzt die Umwelthaftungsrichtlinie primär das gemeinschaftsrechtliche Verursacherprinzip um. Die Pflichten des Verursachers werden dabei nach der Handlungsebene und der Kostentragungsebene differenziert. Zur Durchführung von Gefahrenbeseitigungs- und Sanierungsmaßnahmen ist er gemäß Art. 6 UHRL verpflichtet.<sup>733</sup> Eine Entscheidung über die Kostentragungspflicht ist

---

<sup>731</sup> Beispiele für eine solche fehlende Risikoakzeptanz bilden Gefährdungshaftungstatbestände.

<sup>732</sup> Der Gedanke der Vorteilsausgleichung ist im Entschädigungsrecht anerkannt und findet sich z. B. in § 55 I S. 2 BW PolG und explizit in § 46 V S. 1 ME PolG. Zur restriktiven Handhabung des Ausschlusses von Entschädigungsansprüchen in Fällen ausschließlichen Eigenschutzes vgl. *Würtenberger/Riggert/Heckmann*, PolR, S. 374.

<sup>733</sup> Art. 6 II lit. e) UHRL ermöglicht es der Behörde, in bestimmten Fällen selbst die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

damit allerdings noch nicht getroffen, wie Art. 6 III S. 2 UHRL i. V. m. Art. 8 UHRL zeigt.

Der verursachende Betreiber muss gemäß Art. 8 III lit. b) UHRL die Kosten der Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten dann nicht tragen, wenn diese nachweislich

„auf die Befolgung von Verfügungen oder Anweisungen einer Behörde zurückzuführen sind, wobei es sich nicht um Verfügungen oder Anweisungen infolge von Emissionen oder Vorfällen handelt, die durch die eigenen Tätigkeiten des Betreibers verursacht wurden.“

Darüber hinaus wird den Mitgliedstaaten in Art. 8 IV UHRL die Option eingeräumt, den Betreiber von den Sanierungskosten freizustellen, sofern er nachweislich nicht schuldhaft gehandelt hat und der Umweltschaden verursacht wurde durch

- Emissionen oder Ereignisse, die in geltenden Rechtsvorschriften oder der dem Betreiber ausgestellten Zulassung<sup>734</sup> oder Genehmigung erlaubt sind (lit. a))
- Emissionen oder Tätigkeiten, die nach dem Stand der wissenschaftlichen oder technischen Erkenntnisse zum Zeitpunkt, an dem die Emissionen freigesetzt oder die Tätigkeit ausgeübt wurde, nicht als schädlich angesehen wurden. (lit. b))<sup>735</sup>

Ob der Betreiber nur von der Kostentragung freigestellt werden soll oder schon keine Vermeidungs- oder Sanierungsmaßnahmen ergreifen muss, ist der Richtlinie nicht eindeutig zu entnehmen.<sup>736</sup> Im Zweifelsfall sind die erforderlichen Maßnahmen von den staatlichen Behörden selbst durchzuführen und zu bezahlen, wenn

---

<sup>734</sup> Die Zulassung muss nach Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der in Anhang III aufgeführten gesetzlichen Maßnahmen erteilt worden sein. Dadurch wird gewährleistet, dass die Genehmigung einen bestimmten Prüfungsumfang erreicht, der einen Schadenseintritt als nahezu unwahrscheinlich erscheinen lässt.

<sup>735</sup> Die in diesen beiden Ausnahmetatbeständen in Bezug genommene Verursachung von Schäden an Boden, Gewässern und der biologischen Vielfalt durch (erlaubte) Emissionen bestätigt die hier vertretene Sichtweise, nach der bei emissionsbedingten Schäden eine Verursacherhaftung nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Die diesbezüglich bestehenden Beweisprobleme und die fehlende Zuordenbarkeit des Schadens, die als einer Verursacherhaftung grundsätzlich entgegenstehende Argumente angeführt werden, sind auf europäischer Ebene rechtlich nicht anders einzuordnen als auf nationaler. Trotzdem hindern sie dort die Umsetzung einer primären Verursacherhaftung unbeschadet der notwendigen Ursächlichkeitsfeststellung (Art. 4 V UHRL) nicht.

<sup>736</sup> Dazu ausführlich unter Darstellung der Normgenese *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 125 ff.

vorstehende Ausnahmeregelungen eingreifen oder der Verursacher aus sonstigen Gründen<sup>737</sup> nicht heranziehbar ist (Art. 5 IV, 6 III UHRL).

Hat der Betreiber bereits Kosten getragen, besteht unabhängig davon, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 8 III S. 2 UHRL die geeigneten Maßnahmen zu treffen haben, damit der Betreiber die ihm entstandenen Kosten erlangen kann, in jedem Fall ein Kostenerstattungsanspruch gegen die öffentliche Hand.<sup>738</sup> Dieser ergibt sich bereits daraus, dass in diesen Fällen keine Kostentragungspflicht besteht, und wird zudem von dem Gesichtspunkt eines möglichst effizienten Gesetzesvollzuges gestützt. Ohne den Kostenerstattungsanspruch gegen die öffentliche Hand sähen sich gesetzestreu agierende Betreiber, die ihren Vermeidungs- und Sanierungspflichten nachkommen, gegenüber inaktiv bleibenden Betreibern benachteiligt.<sup>739</sup>

Die europarechtlichen Kostenbefreiungstatbestände zeigen, dass der Betreiber nicht für solche Umweltschäden haften soll, zu denen er keinen Beitrag geleistet hat, und zwar weder durch Verursachung noch durch Unterlassung geeigneter Sicherheitsvorkehrungen in seinem Einflussbereich. Liegt die Schadensentstehung bzw. die Gefahr einer solchen außerhalb seines „Gefahrbeherrschungsbereiches“, entfällt zumindest seine kostenrechtliche Haftung.<sup>740</sup> An seiner Stelle trägt der Staat (und gegebenenfalls ein verursachender Dritter) die Verantwortung für die Entstehung des Schadens und spiegelbildlich dazu die Verantwortung für dessen Beseitigung bzw. Begrenzung. Das Vertrauen des Betreibers in die Ungefährlichkeit seines Handelns und in die haftungsrechtliche Folgenlosigkeit seines rechtmäßigen Handelns wird geschützt.<sup>741</sup>

Die Lastenverteilung der Umwelthaftungsrichtlinie, die die Sanierung ökologischer Schäden vorrangig dem Verursacher und subsidiär dem Gemeinwesen auferlegt,

---

<sup>737</sup> Gründe dafür können z. B. die Nichtermittelbarkeit oder die Insolvenz des Verursachers sein.

<sup>738</sup> Der Stellungnahme der Kommission zum Gemeinsamen Standpunkt (SEK [2003] 1027) zufolge können Betreiber aufgrund des Art. 8 III S. 2 „die angefallenen Kosten zurückfordern, wenn sich bspw. später herausstellt, dass der Schaden durch Dritte verursacht wurde“. Mit dem Wort „zurückfordern“ wird impliziert, dass die Behörde erstattungspflichtig ist.

<sup>739</sup> Der kostenerstattungsberechtigte Betreiber darf daher nicht nur auf privatrechtliche Ansprüche gegen Dritte mit dem entsprechenden Durchsetzbarkeitsrisiko verwiesen werden. Ansonsten wäre seine Kostenbelastung beliebig und er würde für die Pflichtenerfüllung bestraft.

<sup>740</sup> Zu den Anwendungsfällen der Befreiungsvorschriften *Spindler/Härtel*, UPR 2002, S. 241 ff. (246) und die Begründung des Rates zum gemeinsamen Standpunkt, ABL EG Nr. C 227 E v. 18.11.2003, S. 27 ff. (28), Anm. zu Abänderungen 86, 103 und 138.

<sup>741</sup> *Becker*, NVwZ 2005, S. 371 ff. (375); *Knopp*, UPR 2005, S. 361 ff. (363).

wird durch die Einführung des – dem deutschen Verwaltungsrecht in dieser Form bisher unbekanntes – Rechtsinstituts der „Aufforderung zum Tätigwerden“ gemäß Art. 14 UHRL ergänzt und bestätigt. Nach jener Vorschrift sollen Personen und qualifizierte Einrichtungen, denen durch Umweltschäden nachteilige Auswirkungen entstehen oder wahrscheinlich entstehen werden, die Behörden zum Tätigwerden auffordern können. Eine fehlende oder unzureichende Behördenreaktion ist durch Art. 15 UHRL mit einer umfänglichen Rechtskontrolle sanktioniert. Mit diesem Initiativrecht werden die Rechte potentiell Geschädigter gestärkt, die bereits im Vorfeld der Schadensentstehung durchsetzbare subjektive Rechte verliehen bekommen und damit die Verantwortungswahrnehmung staatlicher Stellen quasi kontrollierend beeinflussen können.

Die Umwelthaftungsrichtlinie steckt insoweit die Verantwortlichkeiten bezüglich der Sanierung ökologischer Schäden zwischen dem Verursacher, der Allgemeinheit und dem (potentiell) Geschädigten klar und eindeutig ab.

#### **d) Fazit**

1.) Die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers ist, soweit es sich bei ihr um die Reparatur eines ökologischen Schadens handelt, weder mit den grundlegenden Erwägungen des Verursacherprinzips noch mit denen des Geschädigtenprinzips in Einklang zu bringen. Die diese Prinzipien tragenden Legitimationsgründe können für die Lastenzuweisung an den gutgläubigen Grundstückseigentümer nicht fruchtbar gemacht werden. Stattdessen sind aus Umweltschäden resultierende Folgelasten auf der Grundlage des Gemeinlastprinzips von der Allgemeinheit zu tragen, was zumindest dann gilt, wenn sich in ihnen ein als sozial-adäquat akzeptiertes Risiko realisiert hat.<sup>742</sup>

2.) Auf europäischer Ebene hat die staatliche Verantwortlichkeit für die Entstehung, Abwendung und Behebung von Umweltschäden in der medienübergreifenden Umwelthaftungsrichtlinie in der dargelegten subsidiären Staatshaftung ihren rechtlichen Ausdruck gefunden. Die Befürwortung einer staatlichen Verantwortungsübernahme und einer aus ihr folgenden staatlichen Haftung verleihe dem staatlichen Handeln zudem wieder den ihm eigentlich zugeordneten Stellenwert: der Erlass effektiver Umweltschutznormen, die Durchführung einer strengen Präventivkontrolle hinsichtlich des Schädigungspotentiales einer zur Bescheidung anstehenden Tätigkeit/Anlage und eine kritische Bewertung ihrer Sozialadäquanzen.

---

<sup>742</sup> Für eine Einstandspflicht des Staates sprechen sich z. B. der Bundesgerichtshof, BGHZ 102, S. 350 ff. (357); *Leisner*, Waldsterben, und *Subr*, Immissionsschäden vor Gericht, aus.



3.) Die Sanierung von Bodenschäden kann legitimerweise nur über die Verwirklichung einer Kombination des Verursacher- und des Gemeinlastprinzips gesetzlich verfolgt werden. Inwieweit der Grundstückseigentümer als Ausdruck seiner Zustandsverantwortlichkeit zu Bodensanierungsmaßnahmen unter dem gefahrenabwehrrechtlichen Aspekt verpflichtet werden kann, bleibt nachstehend zu erörtern. Da er in dieser Hinsicht nicht als Geschädigter betroffen wird, bedarf seine polizeirechtliche Verantwortlichkeit einer gesonderten Betrachtung auf haftungslegitimierende Gründe hin.

### **3. Die Legitimation der Bodensanierungspflicht als Gefahrenabwehrmaßnahme**

Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur wird zur Rechtfertigung der Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers für die Bodensanierungstätigkeit maßgeblich auf den Gefahrenabwehrgedanken rekurriert.<sup>743</sup> Der (Grundstücks-) Eigentümer wird seit langem im Polizei- und Ordnungsrecht unter Hinweis auf seine Zustandsverantwortlichkeit für Gefahrenabwehrmaßnahmen in Anspruch genommen, sodass auf den ersten Blick diese Legitimationsbasis keinen Widerspruch evoziert. Wird man jedoch der oben herausgearbeiteten Besonderheiten der bodenschutzrechtlichen Gefährdungslage gewahr, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Zustandsverantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers zur Rechtfertigung seiner bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht tatsächlich herangezogen werden kann.

Um die Inanspruchnahme des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers für die Bodensanierung als Ausprägung seiner polizeirechtlichen Zustandsverantwortlichkeit verstehen und diese Legitimationsbasis überprüfen zu können, bedarf es einer vertiefenden Darstellung der Polizeipflichtigkeit des Eigentümers. Ausgehend von den Wurzeln der Polizeipflichtigkeit ist ihre von einem weitreichenden Funktionswandel geprägte Entwicklung darzustellen (a)), um anschließend ihre heutige

---

<sup>743</sup> Beredtes Zeugnis dafür legt die Begründung des Bundes-Bodenschutzgesetzes ab, die sich bei der Statuierung der Bodensanierungspflicht ausdrücklich auf die polizeirechtlichen Wurzeln bezieht. Die öffentlich-rechtliche Sanierungsverantwortlichkeit ist ihr zufolge lediglich eine „spezielle Ausprägung der materiellen Polizeipflicht“. So die instruktive Formulierung in der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfes zum Bundes-Bodenschutzgesetz, BT-Drs. 13/6701, S. 22. Für die Ausrichtung der Sanierungspflicht an den herkömmlichen polizeirechtlichen Maßstäben plädierte auch der Sechzigste Deutsche Juristentag, Abteilung Umweltrecht, Beschluss Nr. 41, abgedruckt in NJW 1994, S. 3069 ff. (3077). In der Literatur sind die Stimmen, die die Bodensanierung als reine Gefahrenabwehrmaßnahme im klassischen Sinne ansehen wollen, ebenfalls zahlreich, z. B. *Sanden*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 2 Rdnr. 96.

Funktion (b)) sowie die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers allgemein darzustellen (c)). Davon ausgehend wird unter d) die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers unter dem Aspekt seiner Zustandsverantwortlichkeit erörtert.

## a) Ursprünge und Entwicklung der Polizeipflicht

Inhalt und Umfang der Polizeipflicht stehen nicht a priori und unveränderlich fest, sondern unterliegen dem Einfluss der jeweiligen verfassungsrechtlichen und politischen Situation.<sup>744</sup> Demzufolge wandelt sich der Bedeutungsinhalt des Begriffes „Polizei“<sup>745</sup> im Laufe der Zeit und weist bereits eine bedeutungsvolle Geschichte auf, wie Otto Mayer bemerkt<sup>746</sup>.

Bis ins 17. Jahrhundert hinein bezeichnete der Polizeibegriff eher umfassend das „wohlgeordnete Gemeinwesen“ als einen Zustand der guten Ordnung innerhalb des Gemeinwesens. Gegenstand polizeirechtlicher Regelungen waren sehr unterschiedliche Lebensbereiche wie der Wirtschaftsverkehr, die Berufsausübung, die ständische Gliederung oder das Erbrecht.<sup>747</sup> Seit Mitte des 17. Jahrhunderts kam es dann – bedingt durch eine Veränderung des Staatsaufbaus – zu einem gewandelten Begriffsverständnis dahingehend, dass nunmehr vor allem die „allgemeine Wohlfahrt“ als vorrangig zu förderndes Staatsziel erkannt wurde. Damit stand dem absolutistischen Herrscher die Verfolgung wirtschafts-, sozial- oder bevölkerungspolitischer Ziele mittels der „Polizeigewalt“ offen. Erst Mitte des 18. Jahrhunderts wurde die sowohl in verwaltungsorganisatorischer als auch materiellrechtlicher Hinsicht zentralistische Ausrichtung des Polizeistaates verlassen.<sup>748</sup>

Im Zuge der Aufklärung wurde die Aufgabe des Ordnungsrechts auf die Abwehr von Gefahren und die Regulierung gefahrträchtiger Handlungen beschränkt, womit die Trennung zwischen Gefahrenabwehr und Wohlfahrtspflege vollzogen war.<sup>749</sup>

---

<sup>744</sup> Zur Entwicklung des Polizeibegriffes v. *Unruh*, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, S. 388 ff.

<sup>745</sup> Der Begriff „Polizei“ ist abgeleitet vom griechischen *politeia* und im deutschen Sprachgebrauch seit der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts nachweisbar.

<sup>746</sup> *Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, S. 203.

<sup>747</sup> Siehe dazu v. *Unruh*, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, S. 388 ff.

<sup>748</sup> Dazu ausführlich v. *Unruh*, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, S. 388 ff. (400 ff.).

<sup>749</sup> Eine Beschränkung der Polizei auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr vertrat bereits im Jahr 1770 der Göttinger Staatsrechtslehrer Johann Stephan *Pütter* in seinem Werk

Als rechtsstaatliche Konsequenz dessen bildeten sich unter anderem freiheits-sichernde Prinzipien gegenüber polizeirechtlichen Gefahrenabwehrmaßnahmen heraus, die im Vergleich zur bloßen Wohlfahrtsförderung auf einem stärkeren Eingriffsrecht des Staates beruhen sollten.

Das Kreuzberg-Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 14.06.1882<sup>750</sup> verbannte schließlich die Wohlfahrtsförderung nach einer zwischenzeitlichen Renaissance endgültig aus dem Polizeirecht. Das allgemeine Polizeirecht wird in der Folgezeit einer liberalistisch geprägten Ära zum reinen Gefahrenabwehrrecht, wobei im weiteren Entwicklungsverlauf zwischen der Gefahrenabwehr der Vollzugspolizei und der Gefahrenabwehr der inneren Verwaltung unterschieden wird.<sup>751</sup>

In einem demokratischen Rechtsstaat obliegt der Polizei die Aufgabe der Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens und der inneren Sicherheit, des Schutzes der staatlichen Institutionen in ihrem Bestand und ihrer Funktionsfähigkeit sowie des Schutzes des Einzelnen bei der Ausübung seiner Freiheitsrechte.<sup>752</sup> Bezüglich Letzterem übernimmt der Staat zugleich eine Gewährleistungs-, Regulierungs- und Kontrollverantwortung. Die Gewährleistung von Sicherheit als Voraussetzung freiheitlicher Betätigung steht hierbei in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem Bedürfnis nach und dem Anspruch auf Einräumung einer staatsfreien Sphäre, das es im Rahmen des Polizeirechts aufzulösen gilt. Die Wohlfahrtspflege wie das Streben nach einer bestimmten „guten Ordnung“ innerhalb des Gemeinwesens generell ist nicht mehr Gegenstand eines so verstandenen Polizeirechts. Die Verfolgung bestimmter Umweltqualitätsziele beispielsweise muss als eine außerhalb der polizeilichen Aufgaben liegende Tätigkeit angesehen werden, die mit polizeirechtlichen Erwägungen nicht mehr zu legitimieren ist.

Seit dem Ausschluss der Wohlfahrtspflege aus dem Polizeibegriff und dem entsprechend beschränkten Begriffsverständnis sind ordnungsrechtliche Verfügungen nur noch zulässig, wenn konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bestehen. Es muss mit anderen Worten die hinreichende Wahrscheinlichkeit gegeben sein, dass bei ungehindertem Geschehensablauf die polizeirechtlich

---

„Institutiones Iuris Publici Germanici“. Diese Einschränkung griff das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten vom 01.06.1794 auf (§ 10 II 17).

<sup>750</sup> PrOVGE 9, S. 353 ff.

<sup>751</sup> Diese Differenzierung liegt der heute noch unterschiedlichen Ausgestaltung des Polizeiwesens der Bundesländer in Gestalt des Trennungs- bzw. Einheitsprinzips zugrunde, wobei diese hauptsächlich von terminologischer Bedeutung ist. Siehe dazu *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 193 Rdnr. 9 ff.

<sup>752</sup> Daraus werden zahlreiche Schutzpflichten des Staates abgeleitet, hinsichtlich derer ein (pflichtwidriges) Unterlassen durch das sog. Unterraßverbot sanktioniert ist.

geschützten Rechtsgüter beeinträchtigt würden.<sup>753</sup> Ein polizeirechtlich geschütztes Rechtsgut ist beispielsweise die menschliche Gesundheit. Zu ihrem Schutz werden Umweltbeeinträchtigungen sanktioniert, nicht hingegen zum Schutz des Umweltgutes an und für sich.<sup>754</sup>

Grundsätzlich gilt nunmehr im Polizei- und Ordnungsrecht, dass im Falle einer Gefahrenfeststellung nur solche Maßnahmen angeordnet werden dürfen, die zur Beseitigung der bestehenden Gefahrenlage geeignet und erforderlich sind und die den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne wahren. Besteht lediglich ein Gefahrenverdacht<sup>755</sup>, kann die zuständige Behörde auf der Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel die Duldung behördlicher oder behördlich veranlasster Untersuchungsmaßnahmen verlangen, nicht aber dem Polizeipflichtigen die weitere Sachverhaltsaufklärung einseitig aufgeben. Die Sachverhaltsaufklärung obliegt bis zur Entscheidungsreife über endgültige Maßnahmen der Gefahrenabwehr in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht der Behörde.<sup>756</sup> Daher können nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht weder behördliche Ermittlungskosten<sup>757</sup> noch Kosten, die bei der Aufklärung der Geeignetheit und Erforderlichkeit von Abwehrmaßnahmen angefallen sind, einem Pflichtigen auferlegt werden.

## b) Heutige Funktion des Polizei- und Ordnungsrechts

Im Zuge der Entwicklung des modernen Sicherheitsrechts wird der Fokus zunehmend von der reinen Gefahrenabwehr auf die Gefahrenvorsorge verlagert. Polizei- und Ordnungsbehörden schreiten nicht mehr nur zur Abwehr konkret drohender Gefahren ein, sondern beugen bereits dem Entstehen von Gefahrenlagen vor.

---

<sup>753</sup> So der nach wie vor anerkannte Gefahrenbegriff des Polizeirechts. Siehe zu diesem *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 193 Rdnr. 9 und *Dreys/Wacke/Vogel/Martens*, *Gefahrenabwehr*, S. 108 f. sowie bereits *PrOVGE* 77, S. 333 ff. (338) und *OVG Lüneburg*, *OVGE* 10, S. 341 ff. (342).

<sup>754</sup> Siehe dazu *PrOVGE* 85, S. 283 ff. (287); 14, S. 323 ff. (330) und 11, S. 233 ff. (241 ff.).

<sup>755</sup> Ein Gefahrenverdacht liegt vor, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine Gefahr hindeuten, diese aber bei verständiger Würdigung der Sachlage noch nicht ausreichen, um beurteilen zu können, ob ein Schaden tatsächlich eintreten wird oder jedenfalls mit der für das Vorliegen einer Gefahr erforderlichen hinreichenden Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. So *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 221 f. Rdnr. 59.

<sup>756</sup> *Papier*, *Altlasten*, S. 18; ausführlich zur rechtlichen Zulässigkeit von Gefahrforschungseingriffen *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 222 ff. Rdnr. 61 ff.

<sup>757</sup> So z. B. *Papier*, *Altlasten*, S. 17, der an diesen Grundsätzen auch bei der Bodensanierung festhalten will.

Neben die traditionelle Aufgabe der Gefahrenabwehr ist die der Gefahrenprävention getreten. Mit ihr werden Gefahrenschwellen, die zum Tätigwerden berechtigen,<sup>758</sup> abgesenkt und Nichtstörer in größerem Umfang als bisher in Anspruch genommen.

Gerade auf dem Gebiet des Umweltrechts, das sich charakteristischerweise durch ein komplexes, wissenschaftlich nur schwer zu durchschauendes Gefährdungs- und Risikopotential auszeichnet, spielen die Gefahrenprävention und der Vorsorgegedanke eine bedeutende Rolle. Dennoch dienen Umweltschutzmaßnahmen nicht nur der Abwehr mehr oder weniger konkreter Gefahren, sondern zielen auch und vor allem auf die „Bewirtschaftung“ knapper Ressourcen.<sup>759</sup> Die Erhaltung einer intakten Umwelt, das Streben nach bestimmten Umweltqualitätszielen sowie die Ressourcenschonung und nachhaltige Ressourcengewirtschaftung nähern die staatlichen Aktivitäten zusehends dem vom Polizeirecht abgetrennten „Wohlfahrtspflege“ an. Umweltrechtliche Spezialgesetze distanzieren sich immer weiter von ihren polizeirechtlichen Wurzeln und lassen sich stattdessen dem Bereich der Daseinsvorsorge zuordnen.<sup>760</sup> Zur Illustration dessen sei auf die Wasserrahmenrichtlinie und die zu ihrer Umsetzung erfolgende neue Bewirtschaftungsplanung verwiesen:

Die jeweils angestrebten Bewirtschaftungszustände können flexibel unter Neubewertung bisheriger Bewirtschaftungsziele festgelegt werden. Der zukünftige Gewässerzustand unterliegt einer von Beurteilungsspielräumen geprägten Bewertung. Die so determinierten Gewässerzustände nimmt die Umwelthaftungsrichtlinie gemäß Art. 2 Nr. 1 lit. b) UHRL als Anknüpfungspunkt, um einen ökologischen Gewässerschaden zu eruieren und das an ihn anknüpfende Haftungsinstrumentarium zu aktivieren. Hieran wird die Verquickung umweltpolitischer Zielsetzungen mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßstäben ersichtlich.

Ob die polizeirechtliche Dogmatik und die polizeirechtlichen Legitimationsgründe auf umweltrechtliche Vorschriften transponiert werden können, bedarf einer funktionsorientierten Prüfung der jeweiligen Rechtsvorschrift. Nur wenn ein über-

---

<sup>758</sup> Beweismaßreduktionen enthalten z. B. § 34 II WHG (Besorgnisgrundsatz) und § 5 I Nr. 2 BImSchG (Vorsorgeprinzip).

<sup>759</sup> Zur Vorsorge als Leitprinzip des Umweltschutzes *Sellner*, NJW 1980, S. 1255 ff. (1257).

<sup>760</sup> Vgl. *Wolff/Stephan*, PolG, § 61 Rdnr. 8. Die zuweilen als „Entpolizeilichung“ bezeichnete Distanzierung der Spezialgesetze und sie vollziehender Behörden hat ihre Qualifizierung als allgemeine Polizeibehörde i. S. d. Polizeigesetzes streitig werden lassen. Siehe dazu *Würtenberger/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 60 ff. Den Bodenschutz und die Bodenerhaltung als Form der Daseinsvorsorge betrachtend *Stabr*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 11 ff. (36).

wiegend polizeirechtlicher Charakter der Norm festzustellen ist, ist ein entsprechender Rückgriff zulässig. Dominieren hingegen Aspekte der Daseinsvorsorge oder der gerechten Kostenverteilung, sind zumindest sachgerechte Modifizierungen vorzunehmen.<sup>761</sup> Dem folgend enthielten bzw. enthalten landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen zur Sanierung von Altlasten eigenständige Adressatenbestimmungen, die den sachspezifischen Besonderheiten Rechnung tragend erste Ansätze zur Loslösung von der überkommenen polizeirechtlichen Dogmatik erkennen lassen.<sup>762</sup> Des Weiteren ist die Abkehr des Umweltrechts vom Polizei- und Ordnungsrecht, diesmal im Hinblick auf das Pflichtenstatut, anhand der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten nachzuvollziehen. Ob den Betreiber eine Verhaltensverantwortlichkeit im polizeirechtlichen Sinne trifft, ist für seine immissionsschutzrechtliche Pflichtenstellung irrelevant.<sup>763</sup>

Andererseits kann beobachtet werden, dass mit der Entdeckung des Umweltrechts als eigenständigem Rechtsgebiet das Ordnungsrecht einer schleichenden Funktionsänderung unterliegt. Denn das umweltrechtspolitische Verursacherprinzip nimmt immer größeren Einfluss auf das Ordnungsrecht, das dadurch umweltrechtspolitisch aufgeladen wird.<sup>764</sup> Die lastenverteilende Funktion des Verursacherprinzips beansprucht im Ordnungsrecht erhöhte Aufmerksamkeit. Die dem heutigen Polizei- und Ordnungsrecht zukommende Funktion erschöpft sich nicht mehr in der Gefahrenabwehr und -vorsorge, sondern erfasst zunehmend die Bereiche der Verhaltenssteuerung und Lastenverteilung. Diese Aspekte sind keineswegs in das Polizei- und Ordnungsrecht neu einzuführende oder neu eingeführte Elemente. Im Zuge der Regulierung von Umweltschäden treten sie nur deutlicher in den Vorder-

---

<sup>761</sup> Vgl. dazu die Ausführungen der Sachverständigenkommission zur nur bedingten Geeignetheit des Polizei- und Ordnungsrechts im Hinblick auf die Bewältigung der Altlastenproblematik, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.), UGB-KomE*, S. 1027.

<sup>762</sup> Beispielsweise konnte bzw. kann unter dem Blickwinkel der Zustandsverantwortlichkeit für die Sanierung von Altlasten herangezogen werden

der Grundstücksinhaber (den § 12 I Nr. 5 HAAltlastG dann nicht als zur Durchführung einer Sanierung verpflichtet ansieht, wenn er [u. a.] eine bestehende Verunreinigung beim Erwerb weder kannte noch kennen musste)

der derelinquierende Eigentümer (§ 13 V Bln BodSchG a. F.)

der Eigentümer zur Zeit der Entstehung von Bodenverunreinigungen, es sei denn ihm wurde die entstandene Bodenverunreinigung zu dieser Zeit weder bekannt noch musste sie ihm bekannt sein (§ 13 IV Bln BodSchG a. F.; § 12 I Nr. 6 HAAltlastG).

<sup>763</sup> Vgl. *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 256.

<sup>764</sup> Dem traditionellen deutschen Gefahrenabwehrrecht ist bspw. eine Differenzierung zwischen dem unmittelbaren und dem mittelbaren Verursacher eigen, die jedoch dem deutschen wie dem europäischen Umweltrecht fremd ist. Siehe dazu *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 329.

grund. Dies liegt zum einen an der sich unaufhaltsam vollziehenden Distanzierung und Emanzipation dieser Rechtsmaterie vom klassischen Gefahrenabwehrrecht und zum anderen an der gesellschaftspolitischen Bedeutsamkeit der mit der Reparation von Umweltschäden verbundenen Lastenverteilung. Mit der (verstärkten) Wahrnehmung der Lastenverteilung gerät das Polizeirecht nicht zwangsläufig in ein unlösbares Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr und der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit.<sup>765</sup> Eine genaue Zuordnung staatlichen Handelns in die Bereiche „Gefahrenabwehr“, „Gefahrenvorsorge“, „Risikovorsorge“ oder „Daseinsvorsorge“ ermöglicht es, die von den Handlungsadressaten zu tragenden Lasten entsprechend ihrer Verantwortlichkeit unter Berücksichtigung eventuell bestehender rechtspolitischer Präferenzen zu bestimmen.

Je weiter sich eine staatliche Maßnahme der Daseinsvorsorge zuwendet, umso mehr müssen aus rechtsstaatlichen Gründen kollidierende (Grund-)Rechtspositionen ins Gewicht fallen. Ob und in welchem Maß ihre Beeinträchtigung legitimiert werden kann, bedarf einer ebenso sorgfältigen Prüfung wie eine gerechte Lastenverteilung im Staat. Je schwerer eine „Vorsorgemaßnahme“ wiegt, desto enger und präziser müssen die Eingriffsvoraussetzungen gesetzlich geregelt sein. Insbesondere wenn es darum geht, die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers zu konkretisieren, gilt es die lastenverteilende Funktion des Art. 14 II GG zu beachten.

### c) Die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers

Die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers findet in heutiger Zeit ihren gesetzlichen Ausdruck insbesondere darin, dass er Gefahren, die von einem in seinem Eigentum stehenden Gegenstand ausgehen, abzuwehren und gegebenenfalls bereits eingetretene Störungen zu beseitigen hat. Darin eingeschlossen ist die Pflicht zur Tragung der für die Beseitigung der Gefahrenlage aufzuwendenden Kosten und zur entschädigungslosen Duldung der erforderlichen Gefahrenabwehrmaß-

---

<sup>765</sup> So aber *Schulz*, Lastentragung, S. 289 ff. Ihm zufolge resultiert aus diesem Spannungsverhältnis eine Spaltung des Störerbegriffes in einen „gefahrenabwehrrechtlichen“ und einen „lasten- oder haftungsrechtlichen“. Er sieht die „Spaltung“ des Störerbegriffes als Folge der Umbildung des allgemeinen Ordnungsrechts zum öffentlichen Bodenhaftungsrecht, das das Ziel der Lastenabwälzung eigenständig neben die klassische Gefahrenabwehr treten lässt. Dem gefahrenabwehrrechtlichen Störerbegriff soll die Funktion zukommen, die Reichweite der Eingriffsbefugnisse der Ordnungsbehörden gegenüber Verursacher und Rechtsinhaber zu bestimmen. Der lastenrechtliche Störerbegriff hat demgegenüber die Aufgabe, das Maß der kostenmäßigen Belastung, die dem Verursacher und dem Zustandsstörer auferlegt werden kann, zu bestimmen.

nahmen.<sup>766</sup> Voraussetzung ist jedoch stets, dass die abzuwehrende Gefahrenlage dem (Grundstücks-)Eigentümer in irgendeiner Art und Weise zugerechnet werden kann und damit in seinen Verantwortungsbereich fällt. Dieses Zurechnungsmoment ist zwar nicht bereits auf der gefahrenabwehrrechtlichen Tatbestandsebene beachtlich mit der Folge, dass bei seinem Fehlen kein gefahrenträchtiger Zustand der Sache festgestellt werden könnte, dient aber der Begrenzung der rechtlichen Haftung auf der Rechtsfolgenebene. Daher kann z. B. ein an der Entstehung der Gefahrenlage Unbeteiligter im Falle seiner Inanspruchnahme trotz fehlender Verantwortlichkeit einen Aufopferungsanspruch geltend machen, der sich aus den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechtsstaatsprinzips und des Gleichheitssatzes ergibt und vom Gesetzgeber nicht ausgeschlossen werden kann.<sup>767</sup>

Die Zurechnung der Gefahrenlage an den Eigentümer wird im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht meist mit dessen Einwirkungsmöglichkeit auf den gefahrbringenden Zustand der Sache begründet. Dabei soll unerheblich bleiben, wie dieser polizeirechtswidrige Zustand entstanden ist, ob er auf einer Selbst- oder einer Fremdschädigung, auf Naturgewalten oder Kriegseignissen beruht. Die Zustandshaftung ist summenmäßig unbegrenzt und kann als die schärfste Haftung bezeichnet werden, die das geltende Recht kennt. In ihrer Loslösung vom Verschuldenserfordernis weist sie eine gewisse Nähe zur Gefährdungshaftung auf. Dennoch ist in der polizeirechtlichen Zustandsstörerhaftung keine uferlose Haftung des Grundstückseigentümers für gefahrenträchtige Situationen impliziert. Vielmehr ist in jeder der genannten Fallgruppen genau zu analysieren, welche Verantwortlichkeiten jeweils vorgefunden werden und wie eine gerechte innerstaatliche Lastentragung unter Berücksichtigung umweltrechtspolitischer Erwägungen zu erzielen ist. Daher müssen die Tatbestandsebene, auf der ein gefahrenträchtiger Sachzustand festgestellt wird, und die Rechtsfolgenebene mit ihrer Entscheidung über die endgültige Lastentragung strikt voneinander getrennt werden. Die Unbeachtlichkeit des Entstehungszusammenhanges des nunmehr gefahrträchtigen Sachzustandes erlaubt keinen Rückschluss auf seine Beachtlichkeit oder Unbeachtlichkeit auf der Rechtsfolgenseite. Auf dieser können durchaus Haftungsrestriktionen veranlasst sein.

---

<sup>766</sup> Eine Entschädigung ist bei Rechtswidrigkeit der Maßnahme oder bei Inanspruchnahme des Eigentümers als sog. Nichtstörer zu leisten. Siehe hierzu statt vieler *Württemberg/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 368.

<sup>767</sup> Die auferlegten Maßnahmen müssen allerdings über das hinausgehen, was als Konkretisierung des allgemeinen Lebensrisikos von den Mitgliedern eines demokratischen Gemeinwesens als staatsbürgerliche Mitwirkungspflicht generell verlangt werden kann. Siehe dazu *Württemberg/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 371.



Diese Gedanken finden sich in der rechtlichen Diskussion um die Begrenzung der Haftung des (Grundstücks-)Eigentümers wieder:

So wird beispielsweise die Ansicht vertreten, der Grundstückseigentümer solle nur für die Abwehr eigentumsspezifischer Gefahren<sup>768</sup> eintreten und nur die aus ihnen folgenden (Polizei-)Kosten tragen müssen. Gerade im Hinblick auf die sogenannten Trümmergrundstücks-Fälle<sup>769</sup> und im Kontext mit den Tanklastwagenunfällen<sup>770</sup> wird eine verfassungsrechtlich veranlasste Begrenzung der Zustandshaftung kontrovers diskutiert.<sup>771</sup>

Des Weiteren werden seit längerer Zeit Erwägungen dahingehend angestellt, die polizeirechtliche Haftung des (Grundstücks-)Eigentümers in den Fällen höherer Gewalt zumindest zu beschränken: Befindet sich der Eigentümer in einer „Opferposition“, wird seine volle Verantwortlichkeit als „unbillig“ empfunden.<sup>772</sup> Darüber hinaus sind Fallkonstellationen anerkannt, in denen die Zustandshaftung gänzlich entfällt. Sie sind vor allem dadurch gekennzeichnet, dass der Eigentümer nicht die erforderliche Verfügungsmacht über die Sache innehat, um sie in einen polizeigemäßen Zustand zu versetzen oder in einem solchen erhalten zu können.

Nach Friauf ist die Inanspruchnahme des Eigentümers nur dann gerechtfertigt, wenn die „abzuwehrende Gefahr in irgendeiner Beziehung zu der ihm zustehenden Sachherrschaft steht“. Als Korrelat seiner Sachherrschaft und der aus ihr gezogenen Vorteile müsse er (der Eigentümer) die im Zusammenhang mit der Sache entste-

---

<sup>768</sup> Keine eigentumsspezifischen Gefahren sind z. B. Ölunfälle oder sonstige im Zusammenhang mit dem modernen Massenverkehr stehende Schadensrisiken sowie Kriegslasten. Bei ihnen handelt es sich um der Allgemeinheit zuzurechnende Gefahrenlagen. Siehe dazu *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 257.

<sup>769</sup> OVG Münster, OVG 5, S. 185 ff. (188); OVG Koblenz, DÖV 1954, S. 216 ff.; ablehnend dagegen Bad. VGH, JZ 1953, S. 238 ff. Aus der Literatur befürworten z. B. *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 301 Rdnr. 175 und *Sparwasser/Geißler*, DVBl. 1995, S. 1317 ff. eine entsprechende Haftungsbegrenzung.

<sup>770</sup> OVG Münster, OVG 19, S. 101 ff. (104 ff.).

<sup>771</sup> Mit der Verneinung einer verfassungsrechtlich bedingten Restriktion der Zustandsstörerhaftung unter Hinweis auf den eindeutigen Wortlaut der die Zustandsverantwortlichkeit konkretisierenden Normen in den Länderpolizeigesetzen (so z. B. *Würtenberger/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 192) wird verkannt, dass diese einfachgesetzlichen Vorschriften die verfassungsrechtlichen Vorgaben lediglich ausgestalten und somit zwingend deren Grenzen unterliegen. Verfassungsrechtlich geforderte Haftungsrestriktionen können von ihnen nicht „außer Kraft gesetzt“ werden, sondern müssen – gegebenenfalls durch verfassungskonforme Interpretation der einfachgesetzlichen Norm – stets beachtet werden.

<sup>772</sup> *Papier*, in: Festschrift für Maurer, S. 255 ff. (255, 256 m. w. N. in Fn. 3).

henden Nachteile einschließlich der Lasten und Kosten einer Gefahrenbeseitigung tragen.<sup>773</sup> Nicht mehr mit Art. 14 II GG vereinbar sei indessen eine Zustandshaftung auch für solche Gefahrenlagen, die durch Ereignisse verursacht sind, „die spezifisch der Allgemeinheit zugerechnet werden müssen“ und denen kein „spezifischer Sachnutzen des Eigentümers“ gegenübersteht.<sup>774</sup> Friauf befürwortet demnach eine Restriktion der Zustandshaftung in denjenigen Fällen, in denen die Gefahr nicht der Verantwortlichkeitssphäre des Grundstückseigentümers entspringt, da sie keinerlei Beziehung zu seiner Sachherrschaft und den daraus gezogenen Vorteilen aufweist.<sup>775</sup>

Solchen Beschränkungen der Zustandshaftung des Eigentümers liegen folgende Erwägungen zugrunde, die das Entfallen haftungslegitimierender Gründe als ursächlich dafür aufzeigen:

Die Polizeipflicht des Eigentümers ist in heutiger Zeit Ausdruck seiner Sicherungsgarantenstellung in Bezug auf die Sache. Als ihr Sachwalter gegenüber der Allgemeinheit ist er für ihren Zustand verantwortlich. Der entscheidende Anknüpfungspunkt für die Haftungszuweisung sind die Sachherrschaft und die mit ihr verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Sachzustand. In den Polizeigesetzen der Länder wird die Polizeipflicht des Eigentümers stringent im folgenden Sinne beschränkt:

„Geht von einem Tier oder einer Sache eine Gefahr aus, so sind die Maßnahmen gegen die Inhaberin oder den Inhaber der tatsächlichen Gewalt zu richten. (...) Maßnahmen können auch gegen die Eigentümerin oder den Eigentümer oder eine andere Berechtigte oder einen anderen Berechtigten gerichtet werden. Das gilt nicht, wenn die Inhaberin oder der Inhaber der tatsächlichen Gewalt diese ohne den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers oder der Berechtigten oder des Berechtigten ausübt.“<sup>776</sup>

An dieser Formulierung wird der Anknüpfungspunkt und gleichzeitig Legitimationsgrund der Polizeipflicht des Eigentümers sehr deutlich: Maßgeblich ist seine tatsächlich bestehende Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Zustand der Sache. Es ist Ziel staatlichen Gefahrenabwehrhandelns, die Gefahrensituation möglichst schnell und effektiv zu beseitigen. Deshalb wird der Inhaber der tatsächlichen Gewalt an erster Stelle als Adressat genannt. Der Eigentümer hingegen haftet

---

<sup>773</sup> Friauf, in: Festschrift für Wacke, S. 293 ff. (301).

<sup>774</sup> Friauf, a. a. O. In diese Richtung auch Pietzcker, DVBl. 1984, S. 457 ff. (462 ff.).

<sup>775</sup> Diesem Ansatz folgen Schenke, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 299 Rdnr. 173 ff.; Hobmann, DVBl. 1984, S. 997 ff. (1000); Pietzcker, DVBl. 1984, S. 457 ff. (462 ff.).

<sup>776</sup> Z. B. § 14 BlnPolG, § 7 HPolG, § 5 NRW PolG, § 5 PolG LSA.

nur dann, wenn er selbst eine Einwirkungsmöglichkeit auf die Sache hat und diese seinem Willen gemäß genutzt wird. Dadurch wird die Duldung des gefährlichen Zustandes bzw. das Unterlassen des Eigentümers, die gefahrbezügliche Nutzung der Sache zu unterbinden, zur haftungslegitimierenden Voraussetzung. In dieser Relation weist die Zustandsstörerhaftung zugleich eine Komponente der Handlungsstörerhaftung auf. Wird die Sachherrschaft gegen oder ohne den Willen des Eigentümers ausgeübt, ist er nicht verantwortlich. Grund dafür ist, dass er mit seinem Verhalten in Form der Überlassung der Sache an einen Dritten oder der Duldung der Sachherrschaft keinerlei Ursache für die Gefahrensituation gesetzt hat und auf diese auch nicht einwirken kann. Diesen Grundsätzen folgend ist die Aufrechterhaltung der Pflichtigkeit des derelinquierenden oder veräußernden Eigentümers nicht kritikwürdig, wenn die Entstehung des Bodenschadens aufgrund seiner vorherigen Sachherrschaft in seinen Verantwortungsbereich fällt.

Die Legitimationsbasis der Zustandsstörerhaftung generell kleidet das Bundesverwaltungsgericht in folgende Worte:

„(...), dass die Verantwortlichkeit des (...) Inhabers der tatsächlichen Gewalt für den ordnungswidrigen Zustand von Sachen Ausfluss der tatsächlichen und rechtlichen Sachherrschaft ist, welche die Nutzung der Sache mit den sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Vorteilen ermöglicht.“<sup>777</sup>

Diese Formulierung zeigt, dass wirtschaftliche Vorteile in Gestalt der Ziehung von Früchten oder Nutzen aus einer Sache für sich genommen keinen haftungsrechtlichen Legitimationsgrund abgeben.<sup>778</sup> Diesem Aspekt kommt lediglich eine haftungsaffirmierende Funktion zu, wenn die vorteilsbegründende Sachnutzung ihrerseits den gefahrträchtigen Zustand herbeigeführt hat. Dreh- und Angelpunkt der Zustandsverantwortlichkeit bleibt die Sachnutzung bzw. die Einwirkungsmöglichkeit auf die Sache.

Mit diesen Grundsätzen genügt das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht den rechtsstaatlichen Anforderungen an Haftungsnormen. Diese gehen dahin, dass Haftungspflichten stets eine Verantwortung im Sinne einer Zurechnungsmöglichkeit des haftungsbegründenden Vorganges an den Pflichtigen voraussetzen. Erst dadurch wird es dem Haftungsadressaten ermöglicht, seine Haftung zu vermeiden oder sich gegen sie abzusichern. Zudem müssen Haftungsumfang und Haftungsvoraussetzungen dem Gesichtspunkt der Proportionalität genügen.<sup>779</sup> Eine Polizei-

---

<sup>777</sup> BVerwG, NVwZ 1991, S. 475 ff. unter Berufung auf BVerwG, NJW 1986, S. 1626 ff.

<sup>778</sup> Siehe dazu *Bickel*, NVwZ 2004, S. 1210 ff. (1211).

<sup>779</sup> Der Gedanke der Proportionalität im Haftungsrecht ist in der Pandektenwissenschaft entwickelt worden; vorbereitend v. *Ihering*, *Der Geist des Römischen Rechts*, Band I, S. 127. Dort wurde die Proportionalität von Schuld und Schadensersatz proklamiert. Da

pflicht, die einer Zurechnungsmöglichkeit des pflichtenbegründenden Vorganges an den Pflichtigen entbehrt, verstößt gegen rechtsstaatliche Grundsätze und gegen die Lastentragungsgerechtigkeit.

Eine Haftungsbeschränkung wird zudem durch das in Art. 14 II S. 2 GG niedergelegte Sozialmodell postuliert: Ihm zufolge soll eine Konkordanz des privaten Eigentumsgebrauchs mit den Gemeinwohlbelangen hergestellt werden. Alle die Sozialpflichtigkeit des Eigentums konkretisierenden Normen, insbesondere Haftungsnormen, sind diesem Lenkungszweck verpflichtet. Kann er mangels einer irgendwie gearteten Anknüpfung des Haftungstatbestandes an die Eigentumsnutzung von vornherein nicht erfüllt werden, fehlt es an einer ausreichenden Legitimationsbasis. Hierbei genügt der bloße Hinweis auf die tatsächliche oder potentielle Ziehung wirtschaftlicher Vorteile aus der Sache nicht aus, soweit diese mit der Entstehung der Gefährdungssituation nicht konnex ist.

Auf der anderen Seite kann eine haftungsbegründende Zurechenbarkeit bereits dann zu bejahen sein, wenn ein Privateigentümer seine Obliegenheit verletzt, die ihm von der Rechtsordnung verliehenen Befugnisse als Eigentümer (auch) im öffentlichen Interesse geltend zu machen. An solche Versäumnisse können legitimerweise öffentlich-rechtliche Haftungstatbestände anknüpfen. Denn aus der „Privatisierung“ von Umweltgütern und dem Verzicht auf präventive öffentlich-rechtliche Kontrollmaßnahmen folgt die Verantwortung des Privateigentümers für die Wahrung des öffentlichen Integritätsinteresses an dem im Eigentum stehenden Rechtsgut.<sup>780</sup> Voraussetzung ist dabei allerdings, dass sich der Eigentümer der Schadensentstehung und der ihn treffenden Obliegenheiten bewusst ist. Das Verständnis der öffentlich-rechtlichen Haftung als Korrelat subjektiver Rechtsschutzmöglichkeiten des Privateigentümers erfordert jedoch genau dann eine Reduktion der öffentlich-rechtlichen Zustandshaftung, wenn Möglichkeiten zur Durchsetzung der subjektiven Interessen ineffektiv sind oder gänzlich fehlen und sonstige Zurechnungsgründe ebenfalls nicht gegeben sind.<sup>781</sup>

Will man die Bodensanierungstätigkeit als Gefahrenabwehrmaßnahme qualifizieren und sie als Ausprägung der Zustandsstörerhaftung des Grundstückseigentümers auffassen, sind vorstehend skizzierte Grundsätze und Haftungsrestriktionen zu beachten. Fällt die Entstehung der bodenschutzrechtlichen Gefahrenlage nicht in den Verantwortungsbereich des Grundstückseigentümers, entbehrt seine polizei-

---

schuldhaftes Handeln der Sachherrschaftsausübung vergleichbar eine Verantwortlichkeit begründet, ist der Proportionalitätsgedanke auf die Zustandshaftung anwendbar.

<sup>780</sup> *Schulz*, Lastentragung, S. 371.

<sup>781</sup> So auch *Schulz*, Lastentragung, S. 372.

rechtlich motivierte Haftung ebenso wie die umweltrechtlich motivierte der erforderlichen Legitimationsbasis.

#### **d) Verantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers für die Entstehung von Bodenschäden**

An den historischen Abriss der Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts und die Darstellung der Zustandsstörerhaftung in ihren Grundzügen anknüpfend kann nachfolgend die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers unter Rückgriff auf die zuvor herausgearbeiteten Besonderheiten der Bodensanierungstätigkeit auf ihre Legitimationsfähigkeit als Ausdruck der Zustandsverantwortlichkeit hin überprüft werden. Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Bodensanierungspflicht hauptsächlich als finanzielle Belastung durch die Aufbringung der Sanierungskosten ausnimmt und Nutzungsbeschränkungen oder sonstige Maßnahmen von eher untergeordneter Bedeutung sind.

In Anlehnung an die Rechtmäßigkeitsanforderungen, die an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion gestellt werden, bedarf die Inanspruchnahme des Einzelnen zu weiteren, über seine allgemeine Steuerpflicht hinausgehenden Finanzierungsleistungen einer besonderen Rechtfertigung aus spezifischen Sachgründen.<sup>782</sup> Die Tragung der Bodensanierungskosten stellt eine solche zusätzliche Finanzierungsbelastung dar, die überwiegend durch einen Finanzierungszweck geprägt wird, ohne dass es dabei um die Abschöpfung eines besonderen Vorteiles ginge, der diese zusätzliche Belastung rechtfertigen könnte.<sup>783</sup>

Eine solche Sonderbelastung muss mit einer entsprechenden Finanzierungsverantwortlichkeit gerechtfertigt werden, die z. B. in der Ausfallverantwortung für das Verhalten des primär Verantwortlichen bestehen kann. Der Grundstückseigentümer müsste dann für die Folgen fremden Verhaltens einstehen. Im Folgenden ist daher herauszuarbeiten, inwieweit eine Verantwortlichkeit des gutgläubig erwerbenden Grundstückseigentümers hinsichtlich der Entstehung sanierungsbedürftiger Bodenveränderungen gefunden werden kann und worin seine spezifische Finanzierungs-

---

<sup>782</sup> Siehe dazu die Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des Solidarfonds „Abfallrückführung“, NVwZ 2005, S. 1171 ff. (1172 f.).

<sup>783</sup> Zu den charakteristischen Elementen einer Sonderabgabe BVerfGE 93, S. 319 ff. (345) = NVwZ 1996, S. 469 ff.

verantwortung bestehen könnte.<sup>784</sup> Hierbei sind politische Zielsetzungen mit in den Blick zu nehmen, soweit ihnen legitimierende Kraft zuzusprechen ist.

### i) Gesetzgeberische Motivation

Die dem allgemeinen Ordnungsrecht zugrunde liegende Motivation für eine Heranziehung des Grundstückseigentümers besteht darin, sein Einwirkungspotential auf die Sache zu aktivieren und zu nutzen. Diese Zielsetzung kann im Falle der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers nicht einmal ansatzweise rechtfertigend angeführt werden. Wie gesehen zeichnet sich die für das Bodenschutzrecht typische Gefährdungssituation gerade dadurch aus, dass Einwirkungsmöglichkeiten seitens des nachträglich gutgläubig erwerbenden Grundstückseigentümers auf die Entstehung der Bodenveränderungen nicht gegeben waren. Die Entstehung schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten fällt nicht in seinen Verantwortungsbereich: Er hat weder einen eigenen Verursachungsbeitrag – sei es in aktiver sei es in passiver Form – geleistet noch konnte er Abwehransprüche zur Verhinderung der Schadensentstehung geltend machen. Aufgrund der lange Zeit bestehenden Erkenntnisdefizite und des unterentwickelten Umweltbewusstseins konnten privatrechtlich bestehende Rechtspositionen faktisch nicht wahrgenommen werden. Die Abwehr von Summations- und Distanzschäden entzieht sich noch heute einer individuellen Abwehrmöglichkeit oder Regulierung.

So wenig der gutgläubige Grundstückseigentümer an der Entstehung des polizeiwidrigen Zustandes eine Verantwortung trägt, so wenig trägt er sie für die Fortdauer desselben. Selbst wenn er von den schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten Kenntnis erlangt, liegt es im Gegensatz zum klassischen Gefahrenabwehrrecht nicht in seiner Sachherrschaft, den polizeigemäßen Zustand seines Eigentumsobjektes wiederherzustellen. Aufgrund des erforderlichen spezifischen Fachwissens und des technischen Aufwandes bleiben ihm in der Regel eigene Abhilfeleistungen verschlossen, weshalb sich die Sanierungspflicht als reine Kostentragungspflicht darstellt.<sup>785</sup> Es ist folglich von Gesetzes wegen nicht intendiert, das Einwirkungspotential des Grundstückseigentümers für Gefahrenabwehrmaßnahmen in Anspruch zu nehmen, sondern primär seine Finanzkraft.

Damit weist der gutgläubige Grundstückseigentümer im Falle der Bodensanierungspflicht nicht diejenige Nähe zum polizeiwidrigen Zustand auf, die im allgemeinen Polizeirecht seine Heranziehung unter dem Gesichtspunkt der

---

<sup>784</sup> Sollten spezifische Sachgründe nicht gefunden werden, müssten im Interesse des Umweltschutzes entstehende Kosten der Verantwortungssphäre der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen zugewiesen werden. Vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2005, S. 1171 ff. (1174).

<sup>785</sup> Siehe dazu VG Köln, NVwZ 1994, S. 927 ff. (930); *Martensen*, NVwZ 1997, S. 442 ff. (444); *Ossenbühl*, NVwZ 1995, S. 547 ff. (549).

Zustandsverantwortlichkeit rechtfertigen könnte. Stattdessen steht er nach diesseitiger Auffassung der polizeirechtlichen Figur des „Nichtstörers“ näher. Er darf zum Ergreifen von Sanierungsmaßnahmen erst dann in die Pflicht genommen werden, wenn andere Störer nicht vorrangig herangezogen werden können und der Polizei eigene Mittel ebenfalls nicht zur Verfügung stehen. Allerdings ist er dann für einen ihm daraus entstehenden Schaden angemessen zu entschädigen.<sup>786</sup>

Die gegenwärtig hinter der Heranziehung des Grundstückseigentümers stehenden ökonomischen Erwägungen dürfen unter dem Aspekt einer gerechten Lastenverteilung keine Bedeutung erhalten, geschweige denn eine legitimierende Wirkung entfalten.<sup>787</sup> Zugriffe auf Rechtsgüter, mit denen ohne weiteren Legitimationsgrund zuvörderst staatliche Ressourcen eingespart oder eine Arbeiterleichterung bewirkt werden sollen, sind rechtswidrig. Dem kann auch nicht im Rahmen einer ökonomischen Betrachtung des Rechts der Einwand entgegengehalten werden, es bedürfe eines möglichst optimalen Einsatzes verfügbarer Ressourcen zur Realisierung der inneren Sicherheit. Denn welche Pflichten – seien sie präventiver oder repressiver Art – dem Bürger staatlicherseits auferlegt werden können, hat sich streng nach (Lasten-)Gerechtigkeitskriterien zu richten. Ökonomische Erwägungen stellen lediglich Nebenaspekte dar. Der Staat muss gegebenenfalls dafür Sorge tragen, dass er über die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Finanzmittel verfügt. Eine Verlagerung der Aufgabe oder der mit ihr verbundenen Kostenlast auf das einzelne Gesellschaftsmitglied verbietet sich.

Die Bedeutsamkeit, die dem Finanzierungsaspekt für die konkrete Ausgestaltung des Bundes-Bodenschutzgesetzes und insbesondere die Nichtaufnahme einer Lastenfreistellungsmöglichkeit zugunsten des gutgläubigen Grundstückseigentümers zukam, wird in der Begründung des vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurfes<sup>788</sup> deutlich. Dort wird wie folgt ausgeführt:

„(...) Die Einführung einer generellen Entschädigungspflicht für die Länder in den Fällen, in denen ein Grundstückseigentümer nicht Verursacher der schädlichen Bodenveränderungen oder Altlast ist und diese beim Erwerb des Grundstücks auch nicht kannte, soweit die Sanierungskosten den Verkehrswert des Grundstücks überschreiten, ist ohne Eröffnung einer entsprechenden Finanzierungsmöglichkeit angesichts der knappen Haushaltslage bei Ländern und Kommunen nicht umsetzbar (Hervorhebung durch die Verfasserin) (...)“

---

<sup>786</sup> Die Heranziehung des Nichtstörers als „ultima ratio“ ist z. B. in §§ 9 I, 55 I BW PolG normiert.

<sup>787</sup> Siehe hierzu *Peters*, DÖV 2001, S. 749 ff. m. w. N. in Fn. 95.

<sup>788</sup> BT-Drs. 13/6791, S 59.

## ii) Zurechnungsgrund

Spiegelbildlich zu der Frage nach der Würdigkeit im Falle der Partizipation an einer staatlichen Förderung ist im Falle der hoheitlichen Auferlegung von Lasten im Allgemeininteresse die Frage nach dem Zurechnungsgrund zu stellen. Beide Fragen und die auf sie zu gebenden Antworten sind Erscheinungsformen der sogenannten geometrischen Proportionalität, die in Zuteilungsverhältnissen – wie sie zwischen Staat und Bürger bestehen – für eine gerechte Verteilung von Vorteilen und Lasten sorgen soll.<sup>789</sup>

Die Zustandsstörerhaftung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts knüpft – wie dargelegt – im Wesentlichen an folgende Zurechnungsmomente an, die strikt von denjenigen zu trennen sind, die (zugleich) eine Verhaltensverantwortlichkeit begründen könnten<sup>790</sup>: die rechtliche und tatsächliche Beziehung zur Sache, die eine Einflussnahme auf ihren Zustand ermöglicht; die willentliche Aufrechterhaltung des polizeiwidrigen Zustandes; die Obliegenheit zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen;<sup>791</sup> die Nutzenziehung aus der Sache und die Zurechnung des „Zufalles“.

### (1) Einflussnahmemöglichkeit

Einflussnahmemöglichkeiten des gutgläubigen Grundstückseigentümers auf die Entstehung des jetzt sanierungsbedürftigen Bodenzustandes waren nicht gegeben. Ihm standen keine Abwehrmöglichkeiten zur Verfügung, um die verursachenden Handlungen zu unterbinden oder den Schadenseintritt zu verhindern. Selbst in den Fällen einer missbräuchlichen Weiterverwendung des Grundstückes durch Dritte nach seinem Eigentumserwerb könnte eine Zurechnung nur erfolgen, wenn das Grundstück schon zuvor in vergleichbarer Weise missbräuchlich genutzt worden ist, der gutgläubig erwerbende Grundstückseigentümer davon nachträglich Kenntnis erlangt hat und ihm zumutbare Vorkehrungsmaßnahmen dann pflichtwidrig<sup>792</sup> unterlassen hat. Eine generelle Garantenpflicht zur Verhinderung

---

<sup>789</sup> Zur Unterscheidung zwischen „*justitia commutativa*“ und der arithmetischen Proportionalität einerseits sowie der „*justitia distributiva*“ und der geometrischen Proportionalität andererseits *Aristoteles*, Nikomachische Ethik, 1129 a.

<sup>790</sup> Eine Verhaltensverantwortlichkeit wird entweder aus der Überlassung der Sache („Zweckveranlassung“) oder der pflichtwidrigen Unterlassung von Gefahrenabwehrmaßnahmen (Garantenstellung aus Ingerenz infolge vorheriger Sachüberlassung) abgeleitet. Zur Verantwortlichkeit bei Sachüberlassung *Bartholmes*, S. 176 ff. m. w. N. insbesondere zur Rechtsprechung.

<sup>791</sup> Zur Wahrnehmungspflicht öffentlich-rechtlicher Interessen VGH München, BayVBl. 1993, S. 22 ff. (23 f.).

<sup>792</sup> In Betracht kommt eine Pflichtenbegründung aufgrund der Überwachungs- und Einflussnahmemöglichkeit des Grundstückseigentümers. Des Weiteren könnte seine



schädigenden Handelns Dritter besteht nicht.<sup>793</sup> Der polizeirechtlichen Zustandsverantwortlichkeit liegt keine generelle Zurechnung eines Sachmissbrauchs durch Dritte zugrunde und sie begründet keine darauf gerichtete Abwehrlpflicht. Die Zustandshaftung verkörpert keine konturenlose (Billigkeits-)Haftung und darf nicht in eine solche umgewandelt werden.<sup>794</sup> Diese Gefahr besteht allerdings, wenn die Verantwortung und die Zurechnungsmomente, auf denen die Haftung basiert, ausgeblendet werden.

Ebenso wenig kann von einer willentlichen Aufrechterhaltung des polizeiwidrigen Zustandes gesprochen werden. Der Grundstückseigentümer verfügt regelmäßig weder über die persönlichen Fähigkeiten noch über die sachlichen Mittel, um den polizeiwidrigen Zustand zu beseitigen. Die bodenspezifische Gefährdungslage und das der Daseinsvorsorge dienende Streben nach einer möglichst weitgehenden Wiederherstellung der Bodenfunktionen erfordert eine unter staatlicher Ägide durchgeführte Bodensanierung, und zwar hinsichtlich des gesamten Sanierungsvorganges. Deshalb darf, wie gezeigt, die Auswahl der Sanierungsmaßnahmen durch den Pflichtigen selbst nur in Kooperation und Abstimmung mit der zuständigen Behörde erfolgen und muss die Sanierungsplanung in bestimmten Fallkonstellationen gänzlich in behördliche Hände übergehen. Hieran ist zu erkennen, dass der Grundstückseigentümer die Bodensanierung nicht eigenständig durchführen kann und darf. Sein Einwirkungspotential auf den Bodenzustand bildet demnach nicht den entscheidenden Anknüpfungspunkt für seine Pflichtenstellung.

Dass dem Sachherrschaftskriterium mit der daraus fließenden Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Sachzustand als verantwortlichkeitskonstituierendes Element für die Begründung der Polizeipflicht jedoch eine wesentliche Bedeutung zukommt, wurde zuvor anhand einschlägiger Bestimmungen des allgemeinen Polizeirechts dargelegt. Die Zustandsstörereigenschaft entfällt, sobald und soweit

---

Abwehrlpflicht auf eine dem Allgemeininteresse widersprechende Duldung der Beeinträchtigungen gegründet werden. Teilweise wird dabei jedoch eine Einschränkung der Verantwortlichkeit dahingehend befürwortet, dass das Grundstück von seiner Eigenart her ein erhöhtes Missbrauchsrisiko aufweisen müsse, so z. B. BGHZ 69, S. 221 ff. (224) und *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 123.

<sup>793</sup> Vgl. BVerwG, NJW 1986, S. 1626 ff. (1627).

<sup>794</sup> So ausdrücklich BVerwG, NJW 1986, S. 1626 ff. (1627). In diese Richtung geht auch die einer Aufstockung der Zustandshaftung zu einer Handlungshaftung entgegengeretete Rechtsprechung des VGH Mannheim, NVwZ 1996, S. 1036 ff. (1037 m. w. N.) sowie das Urteil v. 30.07.2002 – Az. 10 S 2153/01 –, UPR 2002, S. 460 (Ls.).

der Gewalthaber die Sachherrschaft ohne bzw. gegen den Willen des Eigentümers ausübt.<sup>795</sup>

## (2) Obliegenheitsverletzung

Schließlich trägt auch der Aspekt einer Obliegenheitsverletzung die Sanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers nicht. Ihm standen keine Möglichkeiten zur Seite, um das öffentliche Interesse an einem intakten Boden durch Aufrechterhaltung schützenswerter und schutzbedürftiger Bodenfunktionen in Manier eines Sachwalters wahrzunehmen. Er hat das Grundstück weder Dritten zur schadensverursachenden Nutzung überlassen noch hatte er beim Erwerb des Grundstückes Kenntnis vom (drohenden) Bodenschaden. Sobald er allerdings nachträglich Kenntnis erlangt hat, oblag ihm die Pflicht, durch geeignete Aktivitäten (z. B. Behördeninformation, privatrechtliche Anspruchsverfolgung gegenüber dem Verursacher) einen (weiteren) Schaden zu vermeiden.<sup>796</sup>

Will man die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers nicht wie vorstehend aus seinem Verhalten ableiten, muss man nach weiteren Kriterien zur Legitimation der Lastentragung suchen. Nach diesseitiger Ansicht sollte in diesem Zusammenhang nicht von „Verantwortlichkeit“, sondern von „Zurechnung“ gesprochen werden. Denn in solchen Fällen geht es um die Abgrenzung von Risikosphären und eine gerechte Verteilung von Lasten unabhängig von Verantwortlichkeiten im engeren Sinne.

Gegen ein solches Vorgehen ist jedenfalls dann nichts einzuwenden, wenn für die jeweilige Last keine Verantwortlichkeit festgestellt werden kann oder man des eigentlich Verantwortlichen nicht (mehr) habhaft werden kann. Sollten diese Konditionen nicht erfüllt sein, ist nach hier vertretener Auffassung zur Vermeidung eines Verstoßes gegen Lastentragungskriterien der Beachtung vorfindbarer Verantwortlichkeiten zwingend der Vorrang vor einer bloßen Zurechnung einzuräumen.

Die folgenden Ausführungen sollen Zurechnungskriterien nachgehen, die ein Aufbürden der Bodensanierungslast auf den gutgläubigen Grundstückseigentümer legitimieren könnten. Als solche kommen der „Zufall“ und die Möglichkeit zur Nutzenziehung in Betracht.

---

<sup>795</sup> So z. B. Art. 8 II S. 2 BayPAG; §§ 11 II S. 2 BlnASOG, 6 II S. 2 BremPG, 14 II S. 2 HSOG; 7 II S. 2 NSOG; 5 II S. 2 NRW PolG und 5 II S. 2 RhPfl PVG.

<sup>796</sup> Die Kosten eventuell von ihm selbst durchgeführter Maßnahmen dürfen mangels Zurechenbarkeit nach hiesiger Auffassung nicht endgültig bei ihm verbleiben.

### (3) Schädliche Bodenveränderungen und Altlasten als „Zufall“

Aus der Sicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers weist die bodensanierungsspezifische Gefährdungssituation in Anbetracht der aufgezeigten Unwägbarkeiten eine Nähe zu den Fallkonstellationen der höheren Gewalt<sup>797</sup> auf, für die die Unvorhersehbarkeit und fehlende Beeinflussbarkeit charakteristisch sind.

Ruft man sich die Entstehungstatbestände schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten in Erinnerung, wird allerdings deutlich, dass sie nicht der Schadenskategorie des „Zufalles“ zuordenbar sind.

Wie dargelegt lassen sich die den Boden schädigenden Einwirkungen im Wesentlichen in zwei Gruppen einteilen:<sup>798</sup> die stofflichen und die nichtstofflichen Einwirkungen.

Unter die nichtstofflichen Einwirkungen fallen Erscheinungen wie Landverbrauch<sup>799</sup>, Erosion<sup>800</sup> und Verdichtung. Diese großflächigen Schadensformen werden erst durch die Summierung schädigender Einzelhandlungen hervorgerufen. Als sogenannte Summationsschäden sind sie nicht auf einen einzelnen, konkreten Verursachungsbeitrag zurückzuführen, womit die rechtliche Bestimmung eines in die Pflicht zu nehmenden Verursachers ausgeschlossen wird. Gleichwohl existieren

---

<sup>797</sup> Unter „höherer Gewalt“ versteht man ein außergewöhnliches, von außen durch elementare Naturkräfte oder Handlungen Dritter herbeigeführtes Ereignis, das nach menschlicher Einsicht und Erfahrung nicht vorhersehbar ist und mit wirtschaftlich erträglichen Mitteln auch durch die äußerste, vernünftigerweise zu erwartende Sorgfalt nicht verhütet und unschädlich gemacht werden kann. Siehe dazu *Salje/Peter*, UmwHG, § 4 Rdnr. 7 und *Schmidt-Salzer*, UmweltHG, § 4 Rdnr. 7.

<sup>798</sup> Zur Einteilung näher *SRU*, Umweltgutachten 2000 (BT-Drs. 14/3363), Tz. 452 ff.

<sup>799</sup> Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist zwar eine der vordringlichsten Aufgaben nachhaltiger Bodenschutzpolitik. Die Bundesregierung will den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha täglich reduzieren, siehe dazu *Bundesregierung (Hrsg.)*, Perspektiven für Deutschland 2002, S. 99 (download unter: [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.property=publicationFile.pdf)). Mit dem im Bundes-Bodenschutzgesetz zur Verfügung gestellten Instrumentarium lässt sich die Reduzierung des Flächenverbrauchs jedoch kaum realisieren. Zu den Folgen des Landverbrauchs *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 9 Rdnr. 8 und ausführlich *SRU*, Umweltgutachten 2000 (BT-Drs. 14/3363), Tz. 452 ff. Zur Gliederung der Flächenstruktur Deutschlands siehe z. B. das Statistische Jahrbuch 2002, S. 169 f. Zur Entwicklung der Versiegelungstätigkeit aktuell [www.env-it.de/umweltdaten/](http://www.env-it.de/umweltdaten/) dort unter der Rubrik „Bevölkerung und Flächennutzung/Flächennutzung/Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche“.

<sup>800</sup> Das Bundes-Bodenschutzgesetz erfasst auch wasserbedingte Erosionen z. B. durch Überschwemmungen. Näheres regelt § 8 BBodSchV.

tatsächliche Verursacher, und zwar derer gleich mehrere. Die Schadensentstehung beruht demnach nicht auf einem zufälligen, nicht zurechenbaren Ereignis. Sie ist vielmehr Ausdruck eines gesellschaftlich erwünschten und zum Teil sogar geförderten Handelns, das zugleich einen unangepassten und im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips verfehlten Umgang mit dem Schutzgut Boden und/oder der Umwelt repräsentiert. Neben dem einzelnen Verursacher steht daher vor allem die Allgemeinheit in der Verantwortung und Pflicht.

Stoffliche Einwirkungen sind meist Schadstoffeinträge in Form von Chemikalien oder chemischen Verbindungen. Hinsichtlich der Schadstoffquellen werden sogenannte Punktquellen mit unmittelbarem Schadstoffeintrag und diffuse Quellen, die die Schadstoffe weiträumig verteilen, unterschieden. Ein diffuser Schadstoffeintrag erfolgt in erster Linie durch Immissionen, z. B. in Form sauren Niederschlages oder Stickstoffeinträgen<sup>801</sup>. Letztere beruhen auf überwiegend anthropogenen Emissionen. Punktförmige Schadstoffquellen sind beispielsweise das Verrieseln von Abwässern, das Aufbringen von belasteten Schlämmen, Verkleckerungen aus Rohrleitungsleckagen, die Anwendung von (heute verbotenen) Pflanzenschutzmitteln sowie die (Über-)Düngung der Böden. Schadstoffeinträge können nur im Falle des Eintrages aus Punktquellen einem konkreten Handlungssubjekt zugeordnet werden. Diffuse Schadstoffeinträge hingegen entziehen sich einer konkreten Zuordnung und erlauben allenfalls eine Zurechnung zu einer bestimmten Gesellschaftsgruppe. Wie bei den nichtstofflichen Einwirkungen besteht auch hier eine Verantwortlichkeit, deren Ummünzung in eine rechtliche Haftung jedoch unter bestimmten Umständen scheitert. Die Voraussetzungen einer zufälligen Schadensentstehung sind ungeachtet dessen jedenfalls nicht erfüllt.

Weiterhin gilt es zu beachten, dass die Verantwortlichkeit für eigene Güter, die mit dem römisch-rechtlichen Grundsatz „casum sentit dominus“ zum Ausdruck gebracht werden soll, Wurzeln entspringt, die nicht mit dem vorliegenden Sachverhalt vergleichbar sind. Bereits in den Gesetzen Platons<sup>802</sup> werden Ausführungen zu der Verantwortlichkeit für eigene Güter gemacht. Dort geht es allerdings um die zivilrechtliche Haftung für Schäden, die Dritten durch Sklaven oder Tiere zugefügt worden sind, ohne dass dem Herren ein Verschuldensvorwurf hätte gemacht werden können. Diese Fallkonstellation liegt somit ersichtlich anders als die hier interessierende. Zum einen handelt es sich nicht, wie im Falle der Bodensanierung, um einen Eigenschaden des Eigentümers, zu dessen Beseitigung dieser im öffentlichen Interesse verpflichtet wird, und zum anderen geht es ausschließlich um den Interessenausgleich auf privatrechtlicher Ebene. Auf dieser ist der Eigentümer trotz

---

<sup>801</sup> Zur Belastungssituation allgemein und zu ihrer Entwicklung *Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt 2000*, S. 178 ff.

<sup>802</sup> *Platon, Gesetze XI*, 936 d/e.

fehlenden Verschuldens näher am Schaden als der geschädigte Dritte, weshalb jenem der Schaden zurechenbar ist. Für die hier in Rede stehende Fallkonstellation, die den Interessenausgleich auf der öffentlich-rechtlichen Ebene zwischen dem Eigentümer und der Allgemeinheit sucht, ist eine Berufung auf diese römisch-rechtlichen Wurzeln einer Haftung für eigene Güter nicht möglich.

#### **(4) Die Möglichkeit zur Nutzenziehung**

Die Nutzenziehungsmöglichkeit ist eng verbunden mit dem Gebrauch des Eigentums. Die aus dem Gebrauch der Sache resultierenden Lasten sollen vom Grundstückseigentümer zu tragen sein. Diese Konnexität zwischen Lasten und Nutzenziehung basiert auf der im Grundgesetz verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Art. 14 II S. 2 GG zufolge soll der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Das Anknüpfen der Lastentragungspflicht an die Nutzungsmöglichkeit ist aus diesem grundrechtlichen Sozialmodell heraus zu interpretieren. Demgemäß soll zwischen Nutzenziehung und Allgemeinwohl eine Konkordanz hergestellt werden, indem die Eigentumsnutzung aufgrund der Haftungsandrohung in die gewünschte Richtung gelenkt wird. Nutzen und Lasten müssen daher unmittelbar miteinander verknüpft sein, d. h. einer gemeinsamen Wurzel entspringen: nämlich der zu lenkenden Eigentumsnutzung.

Die Pflicht zur Lastentragung ist daher nur dann zu rechtfertigen, wenn sie mit den Vorteilen aus der Eigentumsnutzung korreliert. Der Last muss ein irgendwie gearteter privatnütziger Vorteil aus dem Eigentumsgebrauch gegenüberstehen. Dem entspricht die Lenkungsfunction des *sozialpflichtigen* Eigentums, die eine Konkordanz der Eigentumsnutzung mit den Gemeinwohlinteressen herzustellen sucht. Eine Last, die in keinem Zusammenhang mit der Grundstücksnutzung des belasteten Eigentümers steht, weist nicht die notwendige Verbindung zwischen Vorteil und Last auf.

Im Rahmen der Konnexitätsermittlung muss diejenige Eigentumsnutzung, die zum Zeitpunkt des Erwerbes zulässig war, außer Betracht bleiben. Denn dieser „Vorteil“ ist durch die Kaufpreiszahlung und die mit dem Erwerbsvorgang sowie der Innehabung des Grundstückseigentums anfallenden Kosten (z. B. in Form von Steuern und Abgaben) bereits kompensiert. Da die öffentlich-rechtliche Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers demzufolge in keinem Zusammenhang mit seiner Grundstücksnutzung steht, fehlt es an der die Lastenzuweisung rechtfertigenden Konnexität.

Mit der reinen Eigentümerstellung eine Last zu verknüpfen, die zudem nur einen Teil der Grundstückseigentümer trifft, entspräche nicht dem verfassungsrechtlichen Sozialmodell des Art. 14 II GG und verstieße zudem gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 I GG.

### iii) Die Gefahrenlage

Die klassische Gefahrenlage ist dadurch gekennzeichnet, dass ihr bekannte Kausalverläufe zugrunde liegen, die eine einigermaßen sichere Prognose der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit erlauben. Typischerweise sind die einen Handlungsbedarf auslösenden Sachverhalte einfach gelagert und bedürfen zur effektiven Verhinderung des Schadenseintritts einer umgehenden Entscheidung,<sup>803</sup> wobei vergleichsweise geringe Kosten generiert werden. Primäres Ziel und Orientierungsmaßstab der dogmatischen Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts sind die schnelle Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen. Zu diesem Zweck kann neben anderen Personen der Eigentümer aufgrund seiner Sachherrschaft in Anspruch genommen werden. Wer hingegen die daraus resultierenden Lasten endgültig zu tragen hat, muss angesichts dessen auf dieser Primärebene noch offen bleiben. Die Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit liegt nicht im prioritären Interesse des Polizeirechts, sondern ist erst auf der Sekundärebene von Relevanz. Dort müssen die Zuordnungsmomente unter Beachtung sachspezifischer Besonderheiten und (umwelt-)politischer Intentionen auf ihre eine Lastentragung legitimierende Kraft hin untersucht werden.

Die bodenrechtlichen Sanierungsfälle sind durch äußerst komplexe Wirkungszusammenhänge mit Synergieeffekten gekennzeichnet, wobei die bodenschädigenden Prozesse unter Umständen schon seit Jahrzehnten (unbemerkt) ablaufen. Die Praxis zeigt, dass den schädlichen Bodenveränderungen zugrunde liegende Prozessabläufe und sie beeinflussende Faktoren erst allmählich erkannt werden. Noch heute erreicht der Kenntnisstand über Schadabläufe nicht den im klassischen Polizeirecht bekannten Wissensstand über Kausalverläufe. Eine vergleichbar verlässliche Wahrscheinlichkeitsprognose über einen bevorstehenden Schadenseintritt kann deshalb nicht aufgestellt werden. Die das Bodenschutzrecht prägenden Determinanten sind vor allem die Langlebigkeit der Schadstoffe, ihr langfristiges Schädigungspotential, schleichende Prozessabläufe, das Hinzutreten diverser (zum Teil unbekannter) Einflussfaktoren, die Komplexität der Wirkungszusammenhänge insgesamt und die darauf beruhende fehlende, nur eingeschränkt mögliche oder zumindest noch ungesicherte Erkennbarkeit von Schadensabläufen. Diese Determinanten wirken sich sowohl in der Hinsicht zu Lasten des sanierungspflichtigen gutgläubigen Grundstückseigentümers aus, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Ausbleibens eines Schadens meist nicht nachweisbar ist, als auch dahingehend, dass er selbst trotz seiner Sachherrschaft keine Einwirkungsmöglichkeit hat(te).

---

<sup>803</sup> Beispielhaft dafür sei an die gefahrenabwehrspezifischen Rechtsfiguren der unmittelbaren Ausführung und des Sofortvollzuges erinnert.

Des Weiteren spricht die Tatsache, dass die Altlastenfälle inzwischen oftmals seit mehreren Dekaden bekannt sind und nach wie vor einer Sanierung harren,<sup>804</sup> dafür, dass ein akuter Handlungsbedarf allem Anschein nach nicht besteht. Diese Vollzugspraxis stimmt mit dem hier gefundenen Ergebnis überein, dass die schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten selbst einen (Umwelt-)Schaden darstellen und die von ihnen ausgehenden Gefährdungen anderer Schutzgüter meist erst auf lange Sicht und flächendeckend betrachtet bestehen. Die langjährige Duldung potentiell gesundheits-, wasser- und umweltgefährdender Bodenkontaminationen zeigt, dass die bodenschutzrechtliche Gefahrenabwehr anderen Zeitdimensionen unterliegt und anderen Denkgesetzen folgt als das klassische Polizei- und Ordnungsrecht. Konsequenz dessen muss zumindest sein, dass materielle Zurechnungsgründe für die endgültige Lastentragung (z. B. das umweltrechtliche Verursacherprinzip, das deliktsrechtliche Schuldprinzip) aus der ihnen im Gefahrenabwehrrecht traditionell zukommenden sekundären Bedeutung in den Vordergrund rücken.

Im Verlauf der Darstellung der Besonderheiten der bodenschutzrechtlichen Gefährdungslage wurde die Implementierung vorsorgeorientierter Elemente in die Bodensanierungstätigkeit aufgezeigt. Der gutgläubige Grundstückseigentümer wird unter dem Deckmantel seiner Sanierungspflicht maßgeblich zur Umweltvorsorge als Teilaspekt der Daseinsvorsorge in Anspruch genommen.<sup>805</sup> Eine solche Inpflichtnahme stößt dann nicht auf rechtliche Bedenken, wenn der Grundstückseigentümer aufgrund seiner Sachherrschaft auf die Schadensentstehung Einfluss nehmen kann bzw. konnte. So verhält es sich beispielsweise in § 7 BBodSchG, der sich explizit

---

<sup>804</sup> Zwischen den Untersuchungen, die eine Kontamination von Boden und/oder Grundwasser erkennen lassen, und der tatsächlichen Durchführung von Sanierungsmaßnahmen vergehen meist Jahre bis Jahrzehnte. Beispielhaft dafür sei der Fall angeführt, den das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil v. 26.04.2006 – 7 C 15/05 – (= NVwZ 2006, S. 1067 f.) entschieden hat. Weiterhin sei exemplarisch der Sachverhalt erwähnt, der dem Urteil des VGH Mannheim v. 22.02.2005 – 10 S 1438/03 – zugrunde liegt. Dort war den zuständigen Behörden der streitgegenständliche problematische Salzeintrag als Folge eines bergrechtlichen Abbaus bereits seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts bekannt. Der im Jahr 1974 zugelassene bergrechtliche Abschlussbetriebsplan enthielt dessen ungeachtet keine besonderen Bestimmungen zur Niederschlagsversickerung und innerhalb der nachfolgenden fast 14-jährigen Bergaufsicht wurden keine eintragsmindernden Maßnahmen veranlasst. Erst im Jahr 1991 ließ man von behördlicher Seite Grundwassermessstellen anlegen, die dann deutlich erhöhte Chloridwerte aufwiesen. Bis zur Anordnung von Grundwasseruntersuchungen und der Erstellung eines Sanierungsplanes zur Abwehr einer „Grundwassergefährdung“ gingen weitere acht Jahre ins Land.

<sup>805</sup> Für eine Vorverlagerung der Eingriffsschwelle aufgrund der Vorsorgeorientierung der Bodensanierungspflicht Landmann/Rohmer/Nies, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 2 Rdnr. 16.

der Vorsorgepflicht annimmt. Ihm zufolge sind Vorsorgemaßnahmen nur dann geschuldet, wenn entsprechend gefahrenträchtige Handlungen vom Zustandsverantwortlichen beeinflusst werden können. Bei der Pflicht zur Sanierung bestehender Bodenschäden fehlt es jedoch, wie gezeigt, an einer solchen Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Schadensentstehung. Damit entfällt die vom Bundes-Bodenschutzgesetz in § 7 selbst festgehaltene Verantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers für die Lastentragung, soweit die Bodensanierungstätigkeit der Umweltvorsorge dient.

Die der Bodensanierungstätigkeit immanente Vorsorgeorientierung, die ihrem Ineinsetzen mit der klassischen Gefahrenabwehr entgegensteht, ist der europarechtlichen Regelung der Bodensanierung eindeutig zu entnehmen. Art. 2 Nr. 1 lit. c) UHRL definiert den bodenbezogenen Umweltschaden als

„Schädigung des Bodens, d. h. jede Bodenverunreinigung, die ein erhebliches *Risiko* (Hervorhebung durch die Verfasserin) einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit auf Grund der direkten oder indirekten Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen in, auf oder unter den Grund verursacht.“

Der Risikobegriff weist stark präventive Züge auf, weshalb gegensteuernde Aktivitäten bereits auf einer der Gefahrenabwehr vorgelagerten Stufe ergriffen werden müssen, was auch im Rahmen der Sanierungstätigkeit zu beachten ist. Aufgrund des aus Art. 10 EG abgeleiteten Frustrationsverbotes und des Gebotes der richtlinienkonformen Interpretation nationaler Vorschriften ist der in § 2 III BBodSchG definierte Bodenschaden zwingend im Lichte und letztlich im Einklang mit dem Begriffsverständnis des europäischen Gesetzgebers auszulegen.

Die bodenschutzrechtliche Gefahrenlage unterscheidet sich in einem weiteren Aspekt von der polizeirechtlichen, nämlich in der Erkenntnissicherheit hinsichtlich des Erfolges der (Gefahrenabwehr-)Maßnahmen. Grundsätzlich werden Polizeiverfügungen mit Dauerwirkung ab dem Zeitpunkt rechtswidrig, in dem ihr Zweck (die Gefahrenabwehr) erreicht ist. Dieses Verbot des zeitlichen Übermaßes polizeirechtlicher Verfügungen ergibt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.<sup>806</sup> Bei der Bodensanierung bleibt die zeitliche Begrenztheit von Gefahrenabwehrmaßnahmen nahezu unberücksichtigt, wenn dem Pflichtigen von Gesetzes wegen insbesondere auf dem praxisrelevanten Gebiet der Altlastensanierung weitreichende, kostenintensive Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen im Anschluss an die Sanierungsmaßnahmen auferlegt werden können. Ihre Notwendigkeit folgt aus den nach wie vor bestehenden Erfahrungs- und Erkenntnisdefiziten, die eine gesicherte Erfolgsprognose nicht erlauben. Schadstoffgrenzen, unterhalb derer mit Sicherheit kein Schaden eintreten wird, sind in der Regel nicht auszumachen. Für den Gesetzes-

---

<sup>806</sup> Gesetzlich verankert ist dieses Verbot z. B. in § 9 II BW PolG.



anwender wie für den Gesetzesadressaten werden diese Prognoseunsicherheiten allgemein sichtbar, wenn Verschärfungen von (Boden-)Werten als erforderlich angesehen und erlassen werden.<sup>807</sup> Auch hierfür hat der Grundstückseigentümer einzustehen, obwohl diese Prognoseunsicherheiten nicht in seinen Verantwortungsbereich fallen.<sup>808</sup>

#### iv) Inhalt der Zustandsverantwortlichkeit

Hinsichtlich des Pflichtenkataloges, der dem polizeipflichtigen Eigentümer aufgrund seiner Zustandsstörerhaftung auferlegt werden kann, ist zwischen bloßen Duldungspflichten, Handlungspflichten in Form von Gefahrenabwehrmaßnahmen sowie der Kostentragungspflicht aufgrund einer Selbst- oder Fremdvorname zu unterscheiden. Auf der Kostentragungsebene finden hierbei umweltrechtspolitische Prinzipien und Zielsetzungen verstärkt Bedeutung, denen gegenüber der Aspekt der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit jedoch Priorität einzuräumen ist.

Wäre die Bodensanierungspflicht Ausdruck der polizeirechtlichen Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers, müsste dieser persönlich in der Lage sein, die erforderlichen Gefahrenabwehrmaßnahmen vorzunehmen oder von Dritten vornehmen zu lassen. In der Regel ist es jedoch so, dass der Sanierungspflichtige weder selbst in seiner Person einen fachlichen Beitrag zur Sanierung leisten kann noch durch Einschaltung Dritter seinen bodenschutzrechtlichen Sanierungspflichten vollständig nachkommen kann. Grund dafür ist das Fehlen einer abstrakt-generellen Festlegung dessen, was zur Bodensanierung notwendig ist. Die nach wie vor bestehenden fachlichen und technischen Unsicherheiten erlauben die dazu erforderlichen allgemein gültigen Aussagen nicht. Ein Stand von Wissenschaft und Technik hat sich bisher nicht etabliert.

Die im konkreten Einzelfall notwendigen Bodensanierungsmaßnahmen ergeben sich vielmehr erst aus der behördlichen Sanierungsanordnung. Will der Grundstückseigentümer seine bodenschutzrechtlichen Sanierungspflichten vollständig und

---

<sup>807</sup> Es ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zweifelhaft, ob nach erfolgter Sanierung später aufgrund einer Verschärfung der Sanierungsstandards eine erneute Sanierung gefordert werden darf. Siehe dazu *Peine*, NVwZ 1993, S. 960, der darin eine unzulässige „echte Rückwirkung“ sieht. Zur Rückwirkungsproblematik bei neuen wissenschaftlichen Kenntnissen über die Toxizität eines Schadstoffes bereits *Kloepfer*, NuR 1987, S. 7 ff. (9 f.).

<sup>808</sup> In diesem Sinne ausdrücklich BGH, NJW 2006, S. 992 f. (993), der eine Verantwortlichkeit des Eigentümers, die ihm Störerqualität verleiht, nur dann als gegeben ansieht, wenn der Eigentümer die Erlaubnis zu der störenden Handlung gegeben hatte oder er es pflichtwidrig unterlassen hat, den beeinträchtigenden Gebrauch zu unterbinden.

sicher erfüllen, hat er diese abzuwarten. Die Beseitigung der Bodenkontaminationen aus eigener Kompetenz und unabhängig von einer behördlichen Einflussnahme ist dem Sanierungspflichtigen aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen versagt. Die Beurteilungskompetenz und Verantwortung für die Erfüllung der Sanierungsziele liegt bei der Behörde und nicht beim Sanierungspflichtigen. Seine Pflichtigkeit besteht in aller Regel ausschließlich in der Kostentragung.<sup>809</sup>

Die Kostentragungspflicht ist indes nicht originärer Inhalt der polizeirechtlichen Zustandsverantwortlichkeit, sondern nur ein Nebenaspekt der Durchführung von Gefahrenabwehrmaßnahmen durch den Polizeipflichtigen. Primäres Ziel ist die Beseitigung einer Gefahrenlage mit verhältnismäßigen Mitteln. Soweit der Eigentümer polizeirechtlich in Anspruch genommen werden soll, ist seine Möglichkeit zur Einflussnahme auf den gefahrbringenden Zustand der Sache der legitimierende Anknüpfungspunkt. Entfällt diese wie im Falle der Bodensanierung, können ihm gegenüber nur Duldungspflichten zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen angeordnet werden. Über die Kostentragung ist auf einer nachgelagerten Ebene nach Prüfung tragfähiger Legitimationsgründe autonom zu befinden.

Mit der Bodensanierungspflicht wird dem gutgläubigen Grundstückseigentümer demnach mehr abverlangt, als es Inhalt seiner polizeirechtlichen Zustandsverantwortlichkeit wäre.

## e) Fazit

1.) Seit der Trennung von Gefahrenabwehr und Wohlfahrtspflege bzw. Daseinsvorsorge müssen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit die potentiellen Legitimationsgründe für staatliche Zugriffe auf Grundrechtspositionen ebenfalls gesondert auf ihre Tragfähigkeit hin betrachtet werden.

2.) Die Eigenheiten der dem Umweltrecht zugrunde liegenden Sachmaterie modifizieren das klassische Gefahrenabwehrrecht mit seinen hinreichend bekannten Kausalverläufen in Richtung Gefahrenvorsorge, Risikovorsorge und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Anlässlich und trotz dieser Verwässerung staatlicher Handlungsbereiche auf dem Gebiet des Umweltrechts ist belastendes Staatshandeln genau zu analysieren, um eine gerechte innerstaatliche Lastenver-

---

<sup>809</sup> Dieser Befund kann nicht durch eine Berufung auf § 13 BBodSchG relativiert werden. Insoweit darf nicht übersehen werden, dass in der Praxis ohne den behördlichen Akt einer Verbindlicherklärung des Sanierungsplanes gemäß § 13 VI BBodSchG dieser nicht mit pflichtenbefreiender Wirkung durchgeführt werden kann. Die Privatisierung der fachlichen Verantwortlichkeit im Sinne einer Rückverlagerung auf eine Privatperson erfolgt nur dem Schein nach.

teilung zu gewährleisten. Eine ungeprüfte Übernahme polizeirechtlich gewachsener Strukturen verbietet sich angesichts umweltrechtsspezifischer Besonderheiten.

3.) Die Zurechnungsmomente für Gefahrenlagen, die dem klassischen Gefahrenabwehrrecht zugrunde liegen, verlieren im Falle der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers ihre legitimierende Kraft. Ihn trifft weder aufgrund seiner Sachherrschaft als Sicherungsgarant für den Eigentumszustand noch aufgrund einer Obliegenheitsverletzung eine eigene Verantwortung. Selbst die Zurechnung des Zufalles und der römisch-rechtliche Grundsatz „casum sentit dominus“ vermögen eine öffentlich-rechtliche Lastenzuweisung an ihn nicht zu rechtfertigen. Denn der Entstehung der Bodenschäden stehen bestimmte Verursacher(-gruppen) und die Allgemeinheit näher als der gutgläubige Grundstückseigentümer. Dass bei der Umsetzung vorfindbarer Verantwortlichkeiten in Rechtsnormen Schwierigkeiten auftreten, darf sich nicht zu seinen Lasten auswirken.

4.) Die Möglichkeit zur Nutzenziehung aus dem Eigentumsgegenstand muss nach dem grundgesetzlichen Sozialmodell in einer konnexen Verbindung zu der im öffentlichen Interesse zu tragenden Last stehen. Die zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbes bereits eröffnete Nutzungsbefugnis hat dabei außer Betracht zu bleiben, da für sie entsprechende Lasten (z. B. Kaufpreis, Steuern, Abgaben) schon getragen worden sind und noch getragen werden. Lehnt man das Konnexitäts-erfordernis ab und blendet man die für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Eigentums aufgewendeten Mittel aus, kann die Nutzenziehung einen Zurechnungsgrund mit Legitimationswirkung im Hinblick auf eine Lastentragung darstellen.

5.) Die hinter der Abwälzung der Bodensanierungslast auf den gutgläubigen Grundstückseigentümer stehenden ökonomischen Motive des Gesetzgebers, insbesondere die Entlastung öffentlicher Kassen,<sup>810</sup> entfalten keine legitimierende Wirkung.

#### **4. Verhältnismäßigkeit**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Bodensanierungspflicht dem gutgläubigen Grundstückseigentümer gegenüber nur unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr legitimiert werden kann. Der einzig in Betracht kommende Zurechnungsgrund ist hierbei die Möglichkeit zur Nutzenziehung aus dem Grundstück. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass man der hier vertretenen Auffassung, der zufolge von Verfassung wegen eine Rückbezüglichkeit zwischen der gesetzlich auferlegten Last und der noch nicht abgegoltenen Nutzenziehung bestehen muss, keine Folge leisten will.

---

<sup>810</sup> Zu diesem Motivationsgrund *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 18.

Ob davon ausgehend eine so umfassende Sanierungspflicht, wie sie das Bundes-Bodenschutzgesetz vorsieht, rechtmäßig statuiert werden kann, ist nun anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu erörtern.

Eine Bindung des Gesetzgebers an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der bei Normen mit Eingriffscharakter zur Abwägung kollidierender Rechtsgüter herangezogen wird, ist bei eigentumsausgestaltenden Normen umstritten. In Anbetracht des legislativen Ausgestaltungsspielraumes stößt eine umfassende gerichtliche Kontrolle, wie sie die Verhältnismäßigkeitsprüfung eröffnet, auf rechtliche Bedenken. Bei Normen mit Eingriffscharakter ist eine solche umfassende Kontrolle stets berechtigt, weshalb der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eng mit dem Eingriffsbegriff verbunden ist. Bei ausgestaltenden Gesetzen hingegen kann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wenigstens kein identisches Gewicht beigelegt werden.<sup>811</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Fragestellung bislang nicht explizit Stellung bezogen, gleichwohl den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seinen Entscheidungen auch bei ausgestaltenden Normen als Prüfungsmaßstab herangezogen.<sup>812</sup> Bei genauerer Betrachtung erweist sich die von ihm vorgenommene Prüfung jedoch lediglich als ein Nachvollziehen der gesetzgeberischen Abwägung zwischen der verfassungsrechtlich garantierten Rechtsstellung des Eigentümers und dem Gebot einer sozial gerechten Eigentumsordnung.<sup>813</sup> Die Privatnützigkeitsinteressen des Einzelnen sollen mit den Belangen der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich gebracht werden. Insoweit ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung bereits von Verfassung wegen vorgesehen und ihre Durchführung stößt auch bei eigentumsausgestaltenden Rechtsvorschriften auf keine rechtlichen Bedenken.

Die erforderliche Abwägung darf allerdings nicht einfach durch in der Rechtsprechung und im Schrifttum entwickelte Sozialbindungsklauseln ersetzt werden.<sup>814</sup> Sie können lediglich als (wertvolle) Hilfestellung beim Erkenntnisprozess dienen, da unterschiedliche Realfaktoren stets nach gesetzgeberischer Beachtung verlangen und eine entsprechende Gewichtung im Einzelfall erfordern. Ein Argumentieren

---

<sup>811</sup> *Gellermann*, Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande, S. 331 m. w. N.

<sup>812</sup> Vgl. BVerfGE 99, S. 341 ff. (352); 76, S. 220 ff. (238 ff.); 75, S. 78 ff. (97 ff.); 70, S. 278 ff. (286 f.); 60, S. 329 ff. (339) und 50, S. 260 ff. (361).

<sup>813</sup> Ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz schon beim erstmaligen Bestimmen des Eigentumsinhalts herangezogen werden kann oder ob er seine volle Wirksamkeit erst bei Änderungen bereits einfachgesetzlich ausgeformter Eigentumspositionen entfaltet, kann hier dahinstehen. Die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden sowie die Bodennutzung sind schon seit langem Gegenstand gesetzlicher Regelungen, sodass der Gesetzgeber mit der Statuierung einer Bodensanierungspflicht gesetzesändernd tätig geworden ist.

<sup>814</sup> Siehe dazu *Rill/Ehlers/Hänni*, VVDStRL 51 (1992), S. 211 ff. (226).

mit Schlagwörtern würde dem nicht genügen. Ebenso wenig stünde eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines sozial gebundenen Eigentums in Einklang.

Abwägungskriterien im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung polizeirechtlicher Gefahrenabwehrmaßnahmen müssen vor allem sein: die Bedeutung des bedrohten Rechtsguts, die Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts, die Eingriffsintensität in geschützte Grundrechte (unter Einbeziehung unter Umständen verdeckter Eingriffsfolgen) und schließlich die vorfindbare Verantwortlichkeit des Eingriffsbetroffenen oder die sonstigen Zurechnungsmomente im Hinblick auf die Gefahr Entstehung.

Grundlage der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist eine typisierende Betrachtungsweise. Bei stark unterschiedlichen Verhältnissen ist der Gesetzgeber jedoch gehalten, diese gebührend zu berücksichtigen. Dazu steht ihm ein ausreichendes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung und zu Gebote. Wie bereits mehrfach angeklungen, verschließt sich die Bodensanierungsproblematik weitgehend einer typisierenden Betrachtung. Eine Standardbelastungssituation existiert ebenso wenig wie eine Standardbodensanierung.

### a) Geeignetheit

Dem Grundsatz der Geeignetheit zufolge dürfen nur solche Gefahrenabwehrmaßnahmen angeordnet werden, die zur Gefahrenabwehr objektiv tauglich sind. Das sind generell solche Maßnahmen, die aus einer ex-ante Sicht eine nicht unerhebliche Minderung oder Einschränkung der Gefahr erwarten lassen.<sup>815</sup> Dass die vom Bundes-Bodenschutzgesetz vorgesehenen Bodensanierungsmaßnahmen die geforderte Geeignetheit aufweisen (können), ist aus nachfolgenden Gründen zu bezweifeln:

Im Rahmen der Bodensanierung wird die Gefährdung überwiegend anhand der in der Bundesbodenschutzverordnung enthaltenen Bodenwerte beurteilt. Das Zugrundelegen physikalischer Messgrößen zur Beurteilung schädlicher Bodenveränderungen ist oben bereits kritisch gewürdigt worden. Aus bodenkundlicher Sicht ist ein an ihnen orientierter Bodenschutz nicht in der Lage, die tatsächlichen Bodendegradationen als solche und in ihrem weiteren Schädigungspotential zu erfassen. Aufgrund dieses unzulänglichen Sanierungsansatzes sind schadstoffbezogene Bodensanierungsmaßnahmen a priori nicht geeignet, einen effektiven Bodenschutz zu erreichen.<sup>816</sup> Diese Sichtweise wird vom Schutzansatz des Bundes-

---

<sup>815</sup> Württenberger/Riggert/Heckmann, PolR, S. 234.

<sup>816</sup> So *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (31).

Bodenschutzgesetzes selbst gestützt. Nach ihm gehen nämlich von dem Verlust der Bodenfunktionen und nicht von dem Schadstoffinventar des Bodens weitere Gefahren aus. Zu ihrer Abwendung ergriffene Maßnahmen müssen demzufolge auf die Wiederherstellung der Bodenfunktionen gerichtet sein, weshalb entsprechende Parameter als Maßstab verfügbar gemacht werden muss(t)en.

Die im Bundes-Bodenschutzgesetz vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen sind nicht oder nur bedingt geeignet, die beeinträchtigten Funktionen tatsächlich wiederherzustellen.<sup>817</sup> Plakativ dafür sei auf die Bodensanierungspraxis hingewiesen, bei der ein Großteil der Altlasten dadurch saniert wird, dass die kontaminierten Böden unbehandelt auf Deponien abgelagert werden. Mit dieser Vorgehensweise wird lediglich eine Verlagerung der Schadstoffe erreicht, nicht aber eine Wiederherstellung der beeinträchtigten Bodenfunktionen. Wie groß die Unsicherheit über die Geeignetheit von Bodensanierungsmaßnahmen ist, zeigen schon die gesetzlich vorgesehenen umfangreichen Monitoringmaßnahmen, mit denen der Sanierungserfolg über Jahre hinweg beobachtet werden soll. Nicht selten kommt es vor, dass wider Erwarten und ohne Erklärungsmöglichkeit die Schadstoffbelastung im Boden wieder ansteigt. Angesichts der nach wie vor bestehenden Erkenntnis- und Erfahrungsdefizite ist eine Auswahl geeigneter Sanierungsmaßnahmen, die langfristig betrachtet eine endgültige Beseitigung der Gefährdungssituation gewährleisten, nur bedingt möglich. Das trifft insbesondere auf solche Verfahren zu, bei denen die Schadstoffe im Boden verbleiben.

Schließlich ist zu beachten, dass Sanierungsmaßnahmen, die sich gemäß § 2 VII BBodSchG auf Nutzungsbeschränkungen reduzieren, ihrerseits ökologische Schäden bedingen können. Durch die veränderte oder aufgegebene Flächennutzung kann es zu Bodenerosionen und dem Verschwinden angestammter, bisweilen seltener Tier- und Pflanzenarten kommen. Weitere Belastungsverschiebungen und damit neu begründete Gefahren können durch die Rodung von Bäumen auftreten, da mit ihnen wichtige Sauerstoffproduzenten verloren gehen.

Des Weiteren wird unter dem Aspekt der Geeignetheit einer Gefahrenabwehrmaßnahme zuweilen die Frage erörtert, ob das subjektive oder wirtschaftliche Unvermögen<sup>818</sup> die Maßnahme unverhältnismäßig werden lässt. Hier herrscht weit-

---

<sup>817</sup> In diesem Sinne auch *Stabr*, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 11 ff. (31). Er kritisiert zudem die funktionsbezogene Ausrichtung des Bundes-Bodenschutzgesetzes, mit der die Bodenpotentiale aus dem Schutz ausgeschlossen bleiben.

<sup>818</sup> Bei Fehlen der nötigen Fachkenntnisse des Polizeipflichtigen, was beim bodensanierungspflichtigen Grundstückseigentümer regelmäßig der Fall ist, kann das Vorliegen einer subjektiven Unmöglichkeit in Erwägung gezogen werden. Zur

gehende Übereinstimmung dahingehend, dass die Störereigenschaft aus diesem Grunde nicht entfallen darf, von dem Pflichtigen allerdings nur eingefordert werden könne, dass er sein Äußerstes zur Gefahrenbeseitigung versuche.<sup>819</sup>

## b) Erforderlichkeit

Das Erforderlichkeitskriterium verlangt, dass unter gleich wirksamen Mitteln das mildeste zur Erzielung des Erfolges heranzuziehen ist. Dieser Grundsatz des „Interventionsminimalismus“ hat zur Folge, dass die staatliche Gewalt und namentlich der Gesetzgeber erst dann auf die eingriffsintensivere Lösung zurückgreifen darf, wenn der Zweck auf der vorherigen Stufe nicht zu erfüllen ist.

Die sachspezifische Normprägung des Eigentumsgrundrechts soll die Erforderlichkeitsprüfung dahingehend beeinflussen, dass dem Gesetzgeber hinsichtlich der Beurteilung der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung eine weiter gehende Ausgestaltungsbefugnis zukommt.<sup>820</sup> Selbstverständlich bleibt er trotzdem dem Ziel seines Tätigwerdens verpflichtet.

Bezogen auf die Bodensanierungstätigkeit folgt daraus, dass der Gesetzgeber die Eigentümerbefugnisse nicht stärker einschränken darf, als der Schutzzweck der Regelung reicht.<sup>821</sup> Soll die Bodensanierung der Gefahrenabwehr dienen, können nur die zu diesem Zweck erforderlichen Maßnahmen verlangt werden. Sollen die polizeirechtliche Dogmatik und die Legitimationsgründe des klassischen Polizei- und Ordnungsrechts anwendbar bleiben, müssten schädliche Bodenveränderungen und Altlasten als polizeirechtliche Gefahrensituation aufgefasst werden. Eine Ausdehnung des Gefahrenbegriffes in den Bereich der Daseinsvorsorge, die den Erhalt einer bestimmten Umweltqualität anvisiert, verbietet sich. Anforderungen zur möglichst weitreichenden Wiederherstellung ökologischer Funktionen dienen nicht der klassischen Gefahrenabwehr, sondern umweltrechtspolitischen Zielen.

Wäre mit der Bodensanierung tatsächlich nur eine Gefahrenabwehr angestrebt, so genüßten Sicherungsmaßnahmen oder Nutzungsanpassungen. Denn der Definition des § 2 VIII BBodSchG zufolge sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen solche Maßnahmen, die die Gefahrenlage verhindern oder zumindest vermindern.<sup>822</sup> Erforderlich für eine reine Gefahrenabwehr sind dann lediglich

---

subjektiven Unmöglichkeit OVG Koblenz, DÖV 1991, S. 1075 ff. (1076); NVwZ 1987, S. 240 ff.; PrOVGE 95, S. 121 ff.

<sup>819</sup> Vgl. dazu *Dreys/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 418.

<sup>820</sup> So z. B. BVerfGE 53, S. 257 ff. (293); 21, S. 73 ff. (83).

<sup>821</sup> BVerfGE 87, S. 114 ff. (138 f.); 52, S. 1 ff. (30).

<sup>822</sup> Das OVG Münster hat im Falle des Deponiegaseintrittes aus einer Abfalldéponie in Wohnhäuser unter dem Verhältnismäßigkeitsaspekt die Reduzierung der in Streit

derartige sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen. Nur sie könnten als verhältnismäßig von der Behörde angeordnet werden und müssten den Regelfall der Sanierungstätigkeit darstellen, nicht aber als „Notlösung“ fungieren.<sup>823</sup> Sicherungsmaßnahmen hingegen kämen allenfalls bei nicht vollständiger Beseitigung der Gefahrenlage durch Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen in Betracht. Die weitreichendste Form der Sanierung in Gestalt der Dekontamination wäre bei einer Beschränkung des Handlungszieles auf die Gefahrenabwehr niemals erforderlich. Denn sie zielen vorrangig auf die Beseitigung der Schadstoffe und auf die Wiederherstellung beeinträchtigter Bodenfunktionen.

Einer anderen Beurteilung bedarf die Erforderlichkeit der Sanierungsmaßnahmen allerdings dann, wenn diese der Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen zu dienen bestimmt sind. In diesem Falle genügen nur ein möglichst umfassender und weitgehender Schutz des Bodens und entsprechend ehrgeizige Sanierungsmaßnahmen dem Geeignetheits- und Erforderlichkeitskriterium.

Da als bisheriges Untersuchungsergebnis dieser Studie eine Legitimationsmöglichkeit der Lastentragung seitens des gutgläubigen Grundstückseigentümers nur unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr gefunden werden konnte, könnten ihm gegenüber aufgrund des Erforderlichkeitspostulates nur sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen oder ausnahmsweise Sicherungsmaßnahmen angeordnet werden. Dekontaminationsmaßnahmen hingegen, die eine Wiederherstellung der Bodenfunktionen ermöglichen sollen, sind zur Abwehr schadstoffbezogener Gefahren nicht erforderlich.

Bedingt durch Erkenntnis- und Erfahrungsdefizite taucht hier jedoch vergleichbar der Situation bei der Geeignetheitsprüfung die Frage nach der Erforderlichkeit von Sanierungsmaßnahmen auf. Wie unsicher die Einschätzung des Schädigungspotentials der im Boden befindlichen Schadstoffe ist und wie wenig zuverlässig Prognosen über die Erforderlichkeit von Sanierungsmaßnahmen sind, zeigt die Aufnahme des bereits erwähnten „NA-Konzepts“ in das Bodensanierungsprogramm:

Neueren Erkenntnissen zufolge besteht die Hoffnung, dass sich bestimmte Schadstoffe (z. B. Mineralöle und Kohlenwasserstoffe) über die Jahre von selbst in den Böden abbauen. Um diese Annahme zu verifizieren, fördert die Bundesregierung

---

stehenden behördlichen Anordnung bis auf (intensive) Beobachtungsmessungen bestätigt. Kostenaufwendigere Schutzmaßnahmen wie die aktive Entgasung des Deponiekörpers oder die Herstellung passiver Schutzeinrichtungen wären nach Ansicht des Gerichts wahrscheinlich nicht mehr verhältnismäßig gewesen. Siehe dazu OVG Münster, NVwZ 1997, S. 804 ff. (806).

<sup>823</sup> So aber *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 2 Rdnr. 95, die diese Maßnahmen zudem als nicht mit dem Bodenschutzziel konform ansehen.



die Forschungsgruppe KORA<sup>824</sup>, die diese „natural attenuation“<sup>825</sup> näher untersucht. Dabei lassen die Forschungsergebnisse schon jetzt folgende grundsätzliche Feststellungen zu: Aufgrund der Vielzahl physikalischer, chemischer und biologischer Prozesse können einfache Aussagen über die Verringerung der Masse, der Toxizität, der Mobilität, des Volumens oder der Konzentration der Schadstoffe nicht getroffen werden. Gleiches gilt hinsichtlich der Erforderlichkeit von aktiven Sanierungsmaßnahmen.<sup>826</sup> Selbst Einzelfalluntersuchungen, die zum Teil über Jahre hinweg erfolgen, vermögen nicht die erforderliche Klarheit zu bringen. Natürliche Abbauprozesse sind kaum verlässlich prognostizierbar, da zahlreiche Parameter noch unbekannter Natur sind oder natürlichen Veränderungen und Schwankungen unterliegen.<sup>827</sup> Aussagen über die Erforderlichkeit von aktiven Sanierungsmaßnahmen, die einen Sicherheitsgrad erreichen, der die Belastungen des Sanierungspflichtigen als verhältnismäßig erscheinen lässt, können nicht getroffen werden.

Reduziert man die Bodensanierungstätigkeit auf eine reine Gefahrenabwehr und können daher nur Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen oder Sicherungsmaßnahmen angeordnet werden, fällt diese Prognoseunsicherheit weniger ins Gewicht. Denn dann verbleiben die Schadstoffe im Boden und es können natürliche Abbauprozesse beobachtet und überwacht werden. Allerdings sind dazu Sicherungsmaßnahmen so auszugestalten, dass eine natural attenuation noch stattfinden kann.

Schließlich fehlt es an der Erforderlichkeit einer das Eigentum gänzlich aushöhlenden Inhalts- und Schrankenbestimmung auch deshalb, weil in einem solchen Fall

---

<sup>824</sup> KORA steht für „kontrollierter natürlicher Rückhalt und Abbau von Schadstoffen bei der Sanierung kontaminierter Grundwässer und Böden“ und ist ein Förderschwerpunkt des Umweltbundesamtes. Deutschlandweit laufen dazu derzeit ca. 60 Studien.

<sup>825</sup> „Natural attenuation“ bezeichnet – zur Erinnerung – die Selbstreinigungskraft des Bodens durch Schadstoffabbau- und Rückhalteprozesse ohne menschliche Einflussnahme. Werden diese natürlichen Prozesse lediglich beobachtet, spricht man von „Monitored Natural Attenuation“ (MNA). Werden sie durch menschliche Handlungen unterstützt oder erst in Gang gesetzt, hat sich der Begriff „Enhanced Natural Attenuation“ (ENA) etabliert. Siehe dazu *Sondermann/Hejma*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 97 ff.

<sup>826</sup> Ob „Monitored Natural Attenuation“ rechtlich als Sanierungsmaßnahme i. S. d. § 2 VII Nr. 1 BBodSchG, als sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahme i. S. d. § 2 VIII BBodSchG oder als Eigenkontrollmaßnahme gemäß § 15 II BBodSchG einzuordnen ist, ist umstritten. Dazu ausführlich *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 2 Rdnr. 98 ff.

<sup>827</sup> Voraussetzungen der natural attenuation sind z. B. die Stationarität der Grundwasserfahne und des Sauerstoffgehalts des Grundwassers. Für beide Vorbedingungen können langfristige Prognosen kaum erstellt werden, sodass eine verlässliche Einschätzung der Erfolgsaussichten von NA-Konzepten nicht möglich ist.

eine Enteignung das mildere Mittel darstellen würde.<sup>828</sup> Wird die Privatnützigkeit infolge der Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen oder der Kostenbelastung aufgehoben, ist wirtschaftlich betrachtet aus Sicht des Grundstückseigentümers als Betroffenen eine entschädigungspflichtige Enteignung das mildere Mittel.<sup>829</sup> Nach der aktuellen Gesetzeslage hat der Grundstückseigentümer ohne Obergrenze für Bodensanierungskosten aufzukommen. Lediglich das Bundesverfassungsgericht hat in dem noch zu besprechenden Beschluss vom 16.02.2000<sup>830</sup> den Verkehrswert nach der Sanierung als Orientierungspunkt einer Haftungsbegrenzung festgelegt. Der Grundstückseigentümer kann demzufolge mit Sanierungskosten in Höhe des Grundstücksverkehrswertes nach der Sanierung belastet werden, von denen er im Falle einer Enteignung verschont bliebe. Zudem erhielte er bei einer Enteignung einen Entschädigungsbetrag. Unter Zusammenschau der Kostenentlastung und der Entschädigungsleistung stellt sich der Grundstückseigentümer wirtschaftlich betrachtet bei der Enteignung besser als beim Erhalt des Grundstückseigentums einschließlich der Kostenübernahme einer umfassenden Bodensanierung. Selbstverständlich trifft dieses Ergebnis nur im Falle entsprechend hoher Bodensanierungskosten oder weitgehender Beschränkungsmaßnahmen zu. Jedenfalls müsste die Enteignung in jedem zur Entscheidung anstehenden Einzelfall als milderes Mittel in Erwägung gezogen werden.

### c) Angemessenheit

Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liegt insbesondere dann vor, wenn die Intensität der Belastung und das Gewicht der zu ihrer Rechtfertigung angeführten Gründe in einem Missverhältnis stehen. Besteht ein solches, sind die gesetzlichen Vorschriften nicht verhältnismäßig, da nicht angemessen. Die Angemessenheit gesetzlicher Belastungen des Eigentums wird maßgeblich anhand des Kriteriums der Sozialbindung des Eigentums bestimmt.

#### i) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Es wurde bereits darauf eingegangen, dass der verfassungsrechtlich gewährleistete und garantierte Eigentumsgebrauch nicht unbeschränkt besteht, sondern gemäß Art. 14 II GG zugleich dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen hat. Mit dieser sozialen „Infiltration“ der ansonsten privatnützig orientierten Eigentumsverwendung wird dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 I GG Rechnung getragen.<sup>831</sup> Individuelle Freiheit findet nicht in einem sozialen Vakuum statt, sondern entfaltet

---

<sup>828</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. (243).

<sup>829</sup> Siehe dazu *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rdnr. 597.

<sup>830</sup> BVerfG – 1 BvR 242/91 u. 315/99 –, BVerfGE 102, S. 1 ff. = NJW 2000, S. 2573 ff.

<sup>831</sup> BVerfGE 25, S. 112 ff. (117).

sich innerhalb eines Gemeinwesens im Zusammenleben mit anderen. Es ist daher zwingend erforderlich, die Individualinteressen mit den Interessen der Allgemeinheit in Einklang, zumindest aber in einen gerechten Ausgleich zu bringen.

Zu diesem Zweck wird der Eigentümer vom Grundgesetz zu einem sozialverträglichen Eigentumsgebrauch verpflichtet. Seine Handlungen sind nicht die eines isoliert agierenden Individuums, sondern die eines Gesellschaftsmitgliedes und Bürgers eines sozialen Rechtsstaates. Der adhortative Charakter des Art. 14 II GG ist unverkennbar.<sup>832</sup> In dieser Norm tritt der moralische Gehalt der Grundrechte, der durch ihre naturrechtlichen Wurzeln bedingt ist, deutlich hervor.<sup>833</sup>

Durch öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Bestimmungen wird die Freiheitsphäre des Einzelnen gegen die seiner Mitmenschen und der Allgemeinheit abgegrenzt. Zugleich soll die privatnützige Eigentumsverwendung so beeinflusst werden, dass eine Konkordanz mit Gemeinwohlanforderungen erreicht wird. Die für diese Verhaltenslenkung zur Verfügung stehenden Instrumente weisen ein weites Spektrum auf. Sie reichen von Duldungs- und Unterlassungspflichten bis hin zur Auferlegung positiver Handlungspflichten auf den Eigentümer. Welche Restriktionen dem privatnützigen Eigentumsgebrauch konkret gesetzt werden dürfen, steht nicht naturgegeben und unveränderlich fest, sondern wird erst im Hinblick auf das jeweilige Problem, das sich der Verfassungsinterpretation stellt, bestimmt.<sup>834</sup> Die Zuweisung der Bodensanierungslast bedarf daher einer eigenständigen Überprüfung ihrer Angemessenheit anhand der Zielsetzung, heranziehbarer Legitimationsgründen und der ausgleichenden Interessenlagen. Es darf nicht pauschal und gleichsam blind der oben aufgezeigten Unterschiede auf die (gefahrenabwehrrechtliche) Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers verwiesen werden.

Die Betonung der Sozialbindung des Eigentums in Art. 14 II GG rechtfertigt es, sozial motivierten Einschränkungen im Rahmen der Abwägung höheres Gewicht beizulegen und sie unter erleichterten Voraussetzungen zuzulassen. Die Bedeutsamkeit des Eigentums für die Sicherung der persönlichen Freiheit des Eigentümers darf dabei jedoch nicht aus dem Blick verloren gehen. Diese Maßgaben hat das Bundesverfassungsgericht in folgende Worte gekleidet:

---

<sup>832</sup> Zur Norm als Einwirkungsinstrument auf soziales Handeln *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 112.

<sup>833</sup> Zur Bedeutung des naturrechtlichen Erbes der Grundrechte für ihre Interpretation und ihre Funktion innerhalb des Verfassungsstaates *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 23.

<sup>834</sup> Zur naturrechtlichen Offenheit der Grundrechte und ihrer Funktion als „natürlicher Zufluchtsort für alle freiheitsrelevanten rechtspolitischen Anliegen“ *Haverkate*, Verfassungslehre, S. 23.

„Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentümer aufzuerlegenden Beschränkungen. Um vor der Verfassung Bestand zu haben, müssen sie vom geregelten Sachbereich her geboten und auch in ihrer Ausgestaltung sachgerecht sein. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. In jedem Fall fordert die verfassungsrechtliche Gewährleistung die Erhaltung der Substanz des Eigentums und die Beachtung des Gleichheitsgebots des Art. 3 I GG.“<sup>835</sup>

Die Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsbefugnis sind demnach weder für alle Sachgebiete gleich noch sind sie unveränderlich determiniert. Vielmehr werden sie vom Grundsatz der Sachgerechtigkeit dominiert. Dabei können z. B. veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhältnisse zu einer Verschiebung der Maßstäbe führen und auf den Ausgleich konfligierender Interessen Einfluss nehmen.<sup>836</sup> Gleichwohl stecken immer die eine Lastenzuweisung legitimierenden Gründe und die ihnen beim jeweils zu lösenden Problem zukommende Legitimationswirkung den äußersten Rahmen des Ausgestaltungsspielraumes ab.

Generell kann man sagen, dass bei der Auferlegung positiver Handlungspflichten die Sozialbindungsgrenze schneller erreicht wird als bei der Statuierung von Negativpflichten. Soll ein vorhandener Zustand des Eigentums lediglich erhalten bleiben, sind die gesetzgeberischen Spielräume weiter als bei hoheitlicher Anordnung von Modernisierungsmaßnahmen oder einer erzwungenen Einführung neuartiger Verbesserungen.<sup>837</sup>

Alle diese gesetzgeberischen Aktivitäten dienen jedoch dem grundgesetzlichen Sozialmodell folgend – und das dürfte ein wesentlicher Gesichtspunkt sein – der Beeinflussung des Eigentumsgebrauchs in einem allgemeinwohlverträglichen Sinne durch Beschränkung der aktuellen Nutzung des Eigentumsgegenstandes. Mit der Verpflichtung des gutgläubigen Grundstückseigentümers zur Bodensanierung soll indessen auf seinen Eigentumsgebrauch nicht der vorbeschriebene Einfluss ausgeübt werden. Von seiner Eigentumsnutzung gingen und gehen keine sanierungsrelevanten Bodenveränderungen aus. Andernfalls wäre er schon als Verursacher sanierungspflichtig. Weder hinsichtlich der Verursachungshandlung noch hinsichtlich der gegebenenfalls erst später erfolgenden Entstehung schädlicher Bodenveränderungen trägt er in irgendeiner Form Verantwortung. Es ist daher bereits unter diesem Gesichtspunkt kritisch zu betrachten, dass er gesetzlich zu einer Lastentragung verpflichtet wird, die nicht mit seinem Eigentumsgebrauch konnex ist. Ohne eine solche Rückbezüglichkeit von Last und Eigentumsnutzung liefert nach hiesiger Auffassung die Möglichkeit zur Nutzenziehung aus der Sache

---

<sup>835</sup> BVerfGE 72, S. 66 ff. (77 f.).

<sup>836</sup> BVerfGE 70, S. 191 ff. (201).

<sup>837</sup> Siehe dazu *Rill/Ehlers/Hänni*, VVDStRL 51 (1992), S. 211 ff. (231).

keinen tragfähigen Legitimationsgrund, soweit die Lenkungsfunktion staatlicher Regelungen angesprochen wird. Soweit eine Lastenverteilung unabhängig von Verantwortlichkeiten vorgenommen werden soll, müssen alle individual- und sozialbezogenen Aspekte erwogen werden, um zu einer sachangemessenen Lösung zu gelangen.

Würde man die Sanierungskosten an Stelle des Grundstückseigentümers der Allgemeinheit anlasten, erhalte die staatliche Kontrolle verursachungsrelevanter Aktivitäten wieder mehr Gewicht und es könnte die gewünschte Präventivwirkung erzielt werden. Hierdurch würde dann der Lenkungszweck erfüllt werden, was bei einer Inpflichtnahme des Grundstückseigentümers versagt bleibt.

## ii) Bedeutung der Rechtsposition für den Eigentümer

In den Abwägungsprozess ist zwingend die Bedeutung der jeweiligen Eigentumsposition für den Eigentümer einzustellen. Besonders ausgeprägten Schutz genießt hierbei eine Eigentumsposition, die als ein Element zur Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen fungiert.

Welche Bedeutung Besitz und Eigentum für eine eigenverantwortliche Lebensführung haben, lässt sich anhand eines Blickes in die Geschichte erkennen:

In vergangenen Zeiten waren nicht besitzende Menschen oftmals zugleich Sklaven, Leibeigene und Untertanen. Denn ohne Besitz fehlte ihnen die ökonomische Grundlage und materielle Basis, Herr ihrer selbst zu sein und in ihrer sittlichen Autonomie die Würde ihrer Persönlichkeit zu entdecken.<sup>838</sup> Zugebenermaßen fallen diese Gesichtspunkte in unserer heutigen Gesellschaft weniger ins Gewicht. Gleichwohl ist diese Funktion dem Eigentumsinstitut nach wie vor immanent, nur eben vor dem Hintergrund einer allgemein höher entwickelten materiellen Lebensgrundlage des Einzelnen.

Gerade das (Eigen-)Heim und der Grundbesitz sind Orte der Privatheit, die dem Einzelnen Rückzugsmöglichkeiten bieten und eines besonderen Schutzes bedürfen. Kein Mensch kann dauerhaft solche Räume entbehren, in denen er sich selbst ausdrücken und verwirklichen kann, die ihm Ruhe und Geborgenheit vermitteln und zu denen nur von ihm selbst bestimmte Personen Zutritt erhalten. Selbstverständlich werden diese Bedürfnisse nicht nur durch die eigenen „vier Wände“, sondern auch durch die umgebende Grundstücksfläche, insbesondere den Garten,

---

<sup>838</sup> Darin soll hier nicht impliziert sein, dass Besitz oder Eigentum eine „conditio-sine-quanon“ der sittlich autonomen Lebensgestaltung und der Personenwürde wären. Beide Institute tragen im Gemeinwesen jedoch wesentlich dazu bei, dem Einzelnen als eigenständiger Persönlichkeit Achtung zu verleihen.

befriedigt.<sup>839</sup> Dieser Angewiesenheit auf Privatheit zur Wahrung der Menschenwürde<sup>840</sup> wird die Verfassung vor allem durch den Schutz des Eigentums gerecht. Dabei muss sowohl das Haben und das Halten von Eigentum geschützt als auch dessen Erwerb ermöglicht werden.<sup>841</sup> Sobald es darum geht, private Freiheit zugunsten von Sicherheitsbestrebungen – wozu die Gefahrenabwehr und -vorsorge zu zählen sind – einzuschränken, ist unbedingt das Augenmaß für das notwendige Balancieren zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gefährdungssituation nicht hinreichend klar erfasst werden kann. In solchen Fällen darf der Mensch nicht vom Schutzsubjekt zum bloßen Objekt staatlicher Zugriffe pervertiert werden. Diese Entwicklung widerspräche den Grundgedanken unserer Verfassung.<sup>842</sup>

Eine Eigentumsposition, die das Ergebnis einer Leistung des Eigentümers – sei es beruhend auf dem Einsatz von Kapital sei es auf dem von Arbeitskraft – ist, beansprucht gegenüber Allgemeinwohlbelangen besonderen Schutz. Bei der Entscheidung über die Entschädigungshöhe gemäß Art. 14 III GG ist die Berücksichtigung solcher Umstände allgemein anerkannt. Bei der an gleichen Kriterien orientierten Abwägungsentscheidung des Art. 14 II GG sind sie ebenfalls heranzuziehen.<sup>843</sup>

Letztlich dürfen wirtschaftliche Aspekte nicht gänzlich außen vor bleiben. Sie spielen bei Einschränkungen der Eigentümerpositionen zugunsten des Umweltschutzes regelmäßig eine nicht zu vernachlässigende Rolle.<sup>844</sup> Im Polizeirecht hingegen kommt wirtschaftlichen Aspekten aufgrund der anders gelagerten Zielsetzung keine vergleichbare Bedeutung zu. Die Polizeipflicht als solche bleibt in jedem Fall bestehen.

Soweit mit der Bodensanierungstätigkeit Umweltschutzinteressen verfolgt werden und Daseinsvorsorge betrieben wird, führen die wirtschaftlichen Belange des gutgläubigen Grundstückseigentümers zu einer Ablehnung der Sachangemessenheit seiner Belastung mit Bodensanierungskosten. Während der Verursacher aus den Bodenschäden einen wirtschaftlichen Nutzen gezogen und die Allgemeinheit an diesem meist partizipiert hat, sind dem gutgläubigen Grundstückseigentümer keine Vorteile aus diesen erwachsen. Stattdessen hat er mangels Kenntnis von den

---

<sup>839</sup> Siehe dazu *Hobmann-Dennhardt*, NJW 2006, S. 545 ff. (546).

<sup>840</sup> Vgl. BVerfGE 109, S. 279 ff. (314) = NJW 2004, S. 999 ff.

<sup>841</sup> *Hobmann-Dennhardt*, NJW 2006, S. 545 ff. (546).

<sup>842</sup> Wie hier *Hobmann-Dennhardt*, NJW 2006, S. 545 ff. (547 f.).

<sup>843</sup> So *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 122.

<sup>844</sup> Beispielsweise dürfen nachträgliche Anordnungen im Immissionschutzrecht nur bei wirtschaftlicher Vertretbarkeit ergehen.

Bodenschäden einen Kaufpreis gezahlt, der dem objektiven Wert des Grundstückes nicht entsprach.<sup>845</sup> Mit der Pflicht zur Bodensanierung könnten ihm nochmals Kosten bis zur Höhe des Verkehrswertes nach der Sanierung auferlegt werden, und zwar ungeachtet seiner privaten Interessen an einer solchen Sanierung.

Soweit mit der Bodensanierungstätigkeit eine Gefahrenabwehr verfolgt wird, können dem Grundstückseigentümer nur weniger weitgehende Maßnahmen abverlangt werden. Inwieweit durch diese auf seine Nutzungsinteressen und seine finanzielle Situation eingewirkt wird, muss einzelfallbezogen betrachtet werden. Soweit er im Falle der Anordnung von Beschränkungs- und Sicherungsmaßnahmen in seiner Möglichkeit zur Sachnutzung beeinträchtigt werden kann, besteht nach diesseitiger Auffassung kein hinreichender Legitimationsgrund. Die Nutzungsbeschränkungen des gutgläubigen Grundstückseigentümers sind daher angemessen zu kompensieren, was § 10 II BBodSchG bereits ansatzweise vorsieht. Dieser Ausgleich ist allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn die Allgemeinheit eine sei es auch nur entfernte Verantwortlichkeit für die Schadensentstehung trägt und diese daher nicht als „Zufallsereignis“ vom (geschädigten) Grundstückseigentümer zu tragen ist. Gleiches gilt für die finanzielle Last, die mit Sicherheitsmaßnahmen einhergeht. Da ihre Geeignetheit und Erforderlichkeit meist unsicher bleibt und zudem die Allgemeinheit dem Bodenschaden näher steht als der gutgläubige Grundstückseigentümer, erscheint auch hier ein Ausgleich der Finanzierungslast angezeigt zu sein.

### iii) Der Schutz bestehender Eigentumspositionen

Auf das schutzwürdige Vertrauen des Eigentümers in den Bestand seiner Eigentumspositionen muss der Gesetzgeber besondere Rücksicht nehmen, indem er beispielsweise Übergangsregelungen schafft oder Entschädigungen vorsieht.<sup>846</sup> Die Rechtfertigungslast ist insoweit erhöht, als die verfolgten Allgemeinwohlbelange besonders schwerwiegend sein müssen, um den Vertrauensschutz des Eigentümers

---

<sup>845</sup> An dieser Stelle sei daran erinnert, dass der Grundstückswert schon wegen der gesetzlich angeordneten Sanierungspflicht unabhängig von einer tatsächlichen Gebrauchsbeeinträchtigung gemindert wird.

<sup>846</sup> Siehe z. B. das einfachgesetzliche Planungsschädenrecht der §§ 39 ff. BauGB (Baugesetzbuch, i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 23.09.2004, BGBl. I S. 2414, geändert d. Art. 2 G. v. 03.05.2005, BGBl. I S. 1224 und Art. 21 G. v. 21.06.2005, BGBl. I S. 1818), das dem Eigentümer bei wertmindernden Änderungen der Nutzbarkeit seines Grundstückes grundsätzlich einen Entschädigungsanspruch gewährt. Entschädigungsleistungen sehen des Weiteren §§ 66 ff. TierSG (Tierseuchengesetz i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 22.06.2004, BGBl. I S. 1260 berichtet S. 3588, geändert d. Art. 2 § 3 V G. v. 01.09.2005, BGBl. I S. 2618) im Falle veterinärpolizeilicher Vernichtung seuchenkranker oder -verdächtiger Tiere vor.

überwinden zu können. Durch eine gestufte Einführung von Neuregelungen vermag der Gesetzgeber die Rechtfertigungslast zu mindern.

Diese Erfordernisse ergeben sich daraus, dass die Funktion der Eigentumsgewährleistung, einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern, nur dann erfüllt werden kann, wenn der Eigentümer auf den Bestand seiner Rechte vertrauen darf. Die Reichweite des Vertrauensschutzes im Einzelnen hängt von der sozialen Geprägtheit des Eigentumsobjektes und seiner freiheitssichernden Funktion ab. Bei durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten bedingten Nutzungsänderungen, -beschränkungen oder -ausschlüssen sowie der hoheitlich erzwungenen Weggabe kontaminierten Erdreiches müsste der gutgläubige Grundstückseigentümer, der zum Erwerbszeitpunkt auf diese Nutzungsmöglichkeiten in schützenswerter Weise vertraut hat, entschädigt werden.

#### iv) Soziale Bedeutung des Bodens

Beim Grundeigentum treten die Grenzen privater Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse besonders deutlich hervor. Denn die Multifunktionalität des Bodens impliziert Konfliktlagen nicht nur hinsichtlich gegensätzlicher (Nutzungs-) Ansprüche an den Boden selbst, sondern auch hinsichtlich der Interessen des Einzelnen gegenüber denen der Allgemeinheit.

Aufgrund der Unvermehrbarkeit des Umweltgutes Boden und in Anbetracht seiner Unentbehrlichkeit als natürliche Lebensgrundlage verbietet es sich, die Nutzung des Bodens dem freien Spiel der Kräfte oder dem Belieben des Einzelnen zu überlassen. Auch im Hinblick auf seine Bedeutung für die Qualität und Quantität des Grundwassers<sup>847</sup> ist ein besonderer Schutz des Bodens angezeigt. Zudem stellen kontaminierte Bodenflächen aus wirtschaftspolitischer Sicht ein Investitionshemmnis ersten Ranges dar. Angesichts sich verschärfender Flächenknappheit bedrohen sie die wirtschaftliche Entwicklung gerade traditioneller Gewerbe- und Industriestandorte.<sup>848</sup>

In Bezug auf die Bodennutzung gilt es daher in besonderem Maße, einen verträglichen Ausgleich zwischen Individual- und Allgemeininteressen zu schaffen, um zu

---

<sup>847</sup> Siehe dazu BVerfGE 58, S. 300.

<sup>848</sup> Die vom Gesetzgeber im Einigungsvertrag eröffnete Möglichkeit einer Freistellung von der Sanierungsverantwortlichkeit gemäß Art. 1 § 4 III URG (Umweltrahmengesetz v. 29.06.1990, GBl. I DDR Nr. 42 S. 649, zul. geänd. d. Art. 12 G v. 22.03.1991, BGBl. I S. 766) hat daran bisher nichts zu ändern vermocht.



einer gerechten Gesellschaftsordnung zu gelangen.<sup>849</sup> Zur Veranschaulichung dessen sei ein Blick auf die Bodennutzung in der Weimarer Zeit geworfen:

Die Bodennutzung unterstand in der Weimarer Zeit einer strengen staatlichen Überwachung. Art. 155 WRV verpflichtete den Staat, die Verteilung und Nutzung des Bodens zur Verhütung von Missbrauch zu überwachen, und hielt den Grundbesitzer an, den Boden zu bearbeiten und auszubeuten. Eine ohne Arbeits- oder Kapitalaufwendung erzielte Bodenwertsteigerung war für die Gesamtheit nutzbar zu machen.<sup>850</sup> Bodenschätze und wirtschaftlich nutzbare Naturkräfte standen unter Aufsicht des Staates. Dieser starke Gemeinwohlbezug der Bodenbearbeitung wie auch sonstiger Nutzungen von Naturkräften dürfte nicht zuletzt auf die Erkenntnis zurückzuführen sein, dass der Mensch auf die gemeinwohlverträgliche Nutzung von Naturgütern und ihrer Erhaltung in einem nutzungsfähigen Zustand angewiesen ist und beides nur durch staatliche Reglementierung und Überwachung gewährleistet werden kann.<sup>851</sup> Damit stand der Staat im gleichen Augenblick in der Pflicht, ein umwelt- und damit sozialverträgliches Handeln sicherzustellen. Daran hat sich bis heute vom Grundsatz her nichts geändert, mag die Bindung des Eigentumsgebrauchs an Allgemeinwohlintressen auch weniger deutlich hervortreten als zu Weimarer Zeit, zumindest was dessen Lenkung in eine gemeinwohlverträgliche Richtung anbelangt.<sup>852</sup> Verletzt der Staat seine Lenkungspflicht oder kommt er ihr nur ungenügend nach, muss er für daraus entstehende Schäden (mit-)verantwortlich zeichnen, indem er für sie (mit-)haftet.

---

<sup>849</sup> Die gesellschaftliche Bedeutsamkeit des Bodens herausstellend BVerfGE 21, S. 73 ff. (82 f.).

<sup>850</sup> Heute verbleibt die planungsbedingte Wertsteigerung bis zur Stufe des Bauerwartungslandes beim Grundstückseigentümer. Lediglich der erschließungsbedingte Vorteil ist an die Gemeinde abzuführen.

<sup>851</sup> Das Recht des Bodenschutzes nahm seinen Ausgang bei den Rechtsproblemen einer vorwiegend agrarisch strukturierten Gesellschaft und wurde von der Idee getragen, dass der Schutz des Bodens als öffentliches Objektschutzinteresse mit dem subjektiven privaten Nutzungsinteresse in eins fällt. Diese vermutete Identität spiegelte sich in der ausschließlichen Zuordnung des Bodenschutzes zum Privatrecht wider. Das Modell der privatrechtlichen Selbstorganisation des Bodenschutzes musste jedoch vor den veränderten Anforderungen einer industriellen und technischen Nutzung kapitulieren. Siehe dazu *Storm*, in: Kimminich/v. Lersner/Storm (Hrsg.), HdUR, Bd. I, Stichwort „Bodenschutzrecht“, S. 315, der hervorhebt, dass das Bodenrecht der Vergangenheit von der Idee getragen wurde, dass derjenige, dem der Boden gehört und der ihn nutzt, ihn auch (aus Verantwortung für und vor seinen Nachkommen) schützt, pflegt und erhält.

<sup>852</sup> Auf der Haftungsebene wird die Sozialpflichtigkeit des Eigentums mit der Bodensanierungspflicht im Gegensatz dazu deutlich herausgestellt.

Heute noch wird dem Grundstückseigentümer unter Verweis auf die soziale Bedeutsamkeit bestimmter Naturgüter der Zugriff auf sie verweigert, z. B. auf „bergfreie“ Bodenschätze oder das Grundwasser. Ihre Nutzung ist vom Grundeigentum ausgenommen und stattdessen einer durch den Staat geordneten, „haushalterischen“ Bewirtschaftung unterworfen. Entstehen jedoch als Folge von Bergbautätigkeiten schädliche Veränderungen des Bodens, soll nach dem Willen des Bundes-Bodenschutzgesetzgebers nach der Entlassung aus der Bergaufsicht zu deren Sanierung nicht die Allgemeinheit, in deren Interesse die Tätigkeiten erfolgt sind, aufkommen müssen, sondern der Grundstückseigentümer aufgrund seiner Sozialpflichtigkeit. Dadurch entsteht eine Diskrepanz zwischen sozialen Nutzungsinteressen und sozialer Haftung zu Lasten des sozialpflichtigen Eigentümers, die einer Rechtfertigungsgrundlage entbehrt. Werden der sozialen Bedeutung des Bodens entsprechend auf diesen Einwirkungen vorgenommen, die vom Grundstückseigentümer nicht abzuwehren sind, müssen aus ihnen resultierende Lasten ebenfalls von der Allgemeinheit getragen werden. Sie dürfen nicht dem Eigentümer unter Verweis auf seine Sozialpflichtigkeit aufgebürdet werden, da sein sozialgebundener Eigentumsgebrauch hier nicht schadensursächlich geworden ist. Angesichts des aufgezeigten Entstehungszusammenhanges scheidet eine Zufallshaftung des (gutgläubigen) Eigentümers ebenso aus.

Wird die soziale Bedeutung des Bodens betont und zum Anlass für Eigentumsbeschränkungen genommen, muss komplementär dazu die soziale Verantwortung für Bodenschäden eingestanden werden.<sup>853</sup> Die soziale Bedeutung vermag den Eigentumsgebrauch beeinflussende und beschränkende Maßnahmen zu rechtfertigen, nicht aber eine generelle Zuweisung von Lasten an den Eigentümer ungeachtet des Entstehungszusammenhanges derselben.

#### v) **Situationsgebundenheit des Eigentums**

Die Situationsgebundenheit<sup>854</sup> des Eigentums wird in der Rechtsprechung<sup>855</sup> als eine besondere Ausprägung seiner Sozialbindung gemäß Art. 14 II GG angesehen. Mit diesem Begriff werden grundstücksspezifische Eigenschaften wie die Lage im

---

<sup>853</sup> Betrachtet wird hier nur das Verhältnis zwischen Eigentümer und Allgemeinheit unter Ausschluss eines gegebenenfalls vorrangig haftenden Verursachers. Seine Haftung hängt z. B. von zuvor ergangenen Zulassungsentscheidungen mit unter Umständen legitimierender Kraft ab.

<sup>854</sup> Der Begriff entstammt der alten Entschädigungsrechtsprechung des Bundesgerichtshofes, BGHZ 23, S. 30 ff. (35) und später 90, S. 4 ff. (15).

<sup>855</sup> In der jüngeren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird der Begriff regelmäßig verwendet, z. B. BVerwGE 94, S. 1 ff. (4); 84, S. 361 ff. (371). Zurückhaltender, in der Sache aber wohl gleichbedeutend zieht das Bundesverfassungsgericht den Begriff heran, etwa BVerfGE 74, S. 264 ff. (280).

Raum, die Beschaffenheit und die Umweltbeziehungen erfasst und daraufhin überprüft, ob „ein – als Leitbild gedachter – vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Hinblick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde.“<sup>856</sup>

Knüpft der Gesetzgeber an bestehende Umweltbeziehungen an und zeichnet er die Situationsgebundenheit des Eigentums lediglich nach, indem er z. B. bestehende Umweltfaktoren zum Anlass einer Regelung nimmt, soll sich die Rechtfertigungslast verringern. Zur Begründung wird angeführt, der Vertrauensschutz des Grundstückseigentümers falle im Rahmen der Abwägung weniger ins Gewicht, da ihm die grundstücksspezifischen Eigenschaften bekannt gewesen seien oder hätten bekannt sein können. Besteht z. B. beim Erwerb eines Grundstückes bereits die rechtliche Möglichkeit der Unterschutzstellung des Gebietes und bestehen objektive Anhaltspunkte für seine Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit, muss der Erwerber mit der Realisierung der Unterschutzstellung und der Beschränkung seiner Nutzungsbefugnisse rechnen.<sup>857</sup>

Setzt man die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers dazu in Vergleich, stellt man fest, dass sie keine Ausformung der Situationsgebundenheit des Eigentums darstellt. Bei ihr geht es nicht darum, ein sozialwohlverträgliches Verhalten herbeizuführen, indem auf einen Verzicht bestimmter Grundstücksnutzungen hingewirkt wird. Ziel der Eigentümerhaftung ist es hier gerade nicht, eine Konkordanz zwischen privatnütziger Eigentumsverwendung und Allgemeinwohlintereessen herzustellen und dabei in Anbetracht der grundstücksspezifischen Eigenschaften eine Gewichtungsverschiebung der beiderseitigen in Ausgleich zu bringenden Interessen vorzunehmen. Vielmehr wird dem Grundstückseigentümer eine von seiner Grundstücksnutzung unabhängige und nicht beeinflussbare Handlungs- bzw. Kostentragungspflicht auferlegt.

Ebenso wenig knüpft der Gesetzgeber bei der Sanierungspflicht an bestehende Umweltbeziehungen im obigen Sinne an. Denn diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie bereits zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes vorhanden und objektiv erkennbar waren. Nimmt der Gesetzgeber solche allgemein erkennbaren Grundstücksspezifika zum Ausgangspunkt (verhaltenslenkender) Vorschriften, realisieren sich die dem Grundstück immanenten Nutzungspotentiale nunmehr negativ in nutzungsbeschränkender Weise. Vergleichbar dem baurechtlichen Planungsvorteil verbleiben solche die Grundstücksnutzung betreffende Risiken

---

<sup>856</sup> BGHZ 105, S. 15 ff. (18); 99, S. 24 ff. (31); 90, S. 4 ff. (14 f.) und S. 17 ff. (24 f.); 23, S. 30 ff. (35).

<sup>857</sup> Vgl. dazu BVerfG, NJW 1998, S. 367 ff. (368).

beim Grundstückseigentümer. Da die in Bezug genommenen Grundstückseigenschaften objektiv erkennbar waren, fällt sein Vertrauen in eine bestimmte Grundstücksnutzung legitimerweise weniger stark ins Gewicht. Das Vertrauen des Grundstückseigentümers in eine privatnützige Grundstücksnutzung ist nur in dem Maße schutzwürdig, in dem beim Eigentumserwerb Nutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten (rechtlich) eröffnet waren. Dabei sind Restriktionsmöglichkeiten, die an objektiv erkennbare Situationsgegebenheiten anknüpfen, zu berücksichtigen.

Schädliche Bodenveränderungen und Altlasten hingegen waren weder für den gutgläubigen Grundstückserwerber noch für einen objektiven Durchschnittsbetrachter erkennbar, sodass sie keinen grundstücksspezifischen Umweltfaktor im vorstehenden Sinne bilden. Sie können nicht als natürliche Gegebenheit des Grundstückes, die die situativen Beziehungen des Grundstückes zu seiner Umwelt abbildet, betrachtet werden. Im Gegensatz dazu sind sie anthropogenen Ursprungs und aufgrund dessen keine Ausprägung der auf natürlichen Gegebenheiten beruhenden Situationsgebundenheit des Grundstückes.

#### **d) Fazit**

Betrachtet man die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr, stößt die vom Bundesbodenschutzgesetz vorgesehene umfassende Haftung auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Zunächst einmal ist sowohl die Geeignetheit als auch die Erforderlichkeit von Dekontaminationsmaßnahmen bei einer strikten Begrenzung des Tätigkeitszieles auf eine Gefahrenabwehr zu verneinen. Hierzu würden grundsätzlich sonstige Beschränkungs- und Schutzmaßnahmen oder gegebenenfalls Sicherungsmaßnahmen genügen. Eine restriktive Handhabung der Sanierungsmaßnahmen ist zudem angesichts dessen einzufordern, dass eine verlässliche Gefährdungsprognose nicht gestellt werden kann. Beispielsweise können natürlicherweise ablaufende Abbauprozesse und sie beeinflussende Parameter kaum auf lange Sicht eingeschätzt werden.

Stellt man das einzige, im vorliegenden Fall eine Zustandsstörerhaftung legitimierende Zurechnungskriterium, nämlich die Möglichkeit zur Nutzenziehung aus dem Eigentumsgegenstand, den Entstehungszusammenhängen schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten gegenüber, ergibt sich ein Missverhältnis, das die Bodensanierungspflicht, wie sie de lege lata besteht, als nicht sachangemessen sanktioniert. Sie entspricht nicht dem adhortativen Charakter des Art. 14 II GG, da sie zur Eigentumsnutzung in keinerlei Zusammenhang steht. Hinzu kommt, dass sich der Grundstückseigentümer die Möglichkeit zur (zukünftigen) Sachnutzung durch Zahlung des Kaufpreises und der zusätzlich beim Erwerb des Grundstücks-

eigentums und zu seiner Aufrechterhaltung anfallenden Kosten durch eigene Leistung eröffnet hat. Sein Eigentum genießt daher besonderen Schutz.

Allenfalls solche Lasten, die aus situationsbedingten oder aus auf Zufall beruhenden Gegebenheiten resultieren, könnten an den Eigentümer unter Berufung auf seine (zukünftige) Nutzungsbefugnis verwiesen werden. Dem steht im Falle der Bodensanierungspflicht jedoch entgegen, dass die Bodenschäden zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbes weder objektiv erkennbar waren noch zufallsbedingt entstanden sind. Unbeschadet einer optionalen vorrangigen Haftung des Verursachers fällt die Entstehung als sanierungsbedürftig erkannter Bodenschäden in den Verantwortungsbereich der Allgemeinheit. Diese vorfindbare Verantwortung verdrängt Zurechnungskriterien, die lediglich bei fehlenden Verantwortlichkeiten zum Zuge kommen dürfen.

Der Grundstückseigentümer kann nach alledem als Inhaber der Sachherrschaft über das Grundstück nur zur Duldung von Sanierungsmaßnahmen verpflichtet werden. Ihm dadurch entstehende Vorteile könnten abgeschöpft werden, wozu geeignete rechtliche Instrumente bereits existieren. Nutzungsbeschränkungen, mit denen der Grundstückseigentümer nicht zu rechnen hatte und die nicht zufällig bedingt sind, müssten unter Umständen kompensiert werden. Von Sanierungskosten ist er grundsätzlich freizustellen. Bei einer solchen Ausgestaltung der Lastenverteilung erübrigt sich die ansonsten anzustellende Erwägung, ob eine Enteignung gegen Entschädigung wirtschaftlich betrachtet unter Berücksichtigung des Bestandsschutzinteresses das mildere Mittel im Vergleich zur Tragung der Gesamtsanierungskosten darstellen könnte.

## **C. Verfassungskonforme Ausgestaltung der Bodensanierungspflicht**

Bisher konnte die Erkenntnis gewonnen werden, dass die Bodensanierung von Gesetzes wegen zwar primär einen Beitrag zur Wiederherstellung der ökologischen Bodenfunktionen leisten und nur nachrangig der Abwehr einer Gefahr dienen soll, die dazu erforderliche Legitimationsgrundlage im Hinblick auf den gutgläubigen Grundstückseigentümer jedoch fehlt. Vor diesem Hintergrund stößt seine (unbeschränkte) Heranziehung zur Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Soweit die Bodensanierung als Maßnahme der klassischen Gefahrenabwehr qualifiziert wird, ist eine Rechtfertigung der Inanspruchnahme des gutgläubigen Grundstückseigentümers aufgrund seiner Zustandsverantwortlichkeit nach hier vertretener Auffassung nicht möglich. Es konnten allerdings wichtige Gesichtspunkte herausgearbeitet werden, die bereits einer Qualifizierung der Bodensanierungstätigkeit als klassische Gefahrenabwehrmaßnahme entgegenstehen. Die dargestellten Besonderheiten der Bodensanierung erfordern ein Überdenken der vorbehaltlosen Übertragung der polizeirechtlichen Dogmatik auf das Bodenschutzrecht speziell und die Sanierung von Umweltschäden generell. Soll eine sozial gerechte Lastenverteilung vorgenommen werden, muss die Sozialpflichtigkeit des Grundstückseigentümers im Hinblick auf die Sanierung von Bodenschäden neu bestimmt werden, und zwar den vorfindbaren Verantwortlichkeitssphären folgend.

Soweit die Bodensanierung eine im Allgemeininteresse liegende Reparation eines ökologischen Schadens darstellt, wird die Frage aufgeworfen, inwieweit eine solche Reparationsleistung in den Verantwortungsbereich des Grundstückseigentümers fällt. Diese Frage scheint bislang nicht hinreichend erörtert worden zu sein. Der Grund dafür kann darin gefunden werden, dass bisher die Bodensanierungspflicht überwiegend als Ausprägung der aus der Zustandsverantwortlichkeit hergeleiteten Gefahrenabwehrpflicht angesehen worden ist. Wird die Bodensanierung dem gegenüber primär als Schadensersatzleistung verstanden, bedarf die Heranziehung des Grundstückseigentümers insoweit eines eigenständigen Legitimationsgrundes. Die Suche nach einem solchen hat ergeben, dass eine (unbeschränkte) Heranziehung des (Grundstücks-)Eigentümers für die Sanierung von Bodenschäden nicht zu rechtfertigen ist. Tatsächlich war auch bislang die Reparation von Umweltschäden nicht haftungsrechtlicher Ausdruck der Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers. Die Zuordnung von Umweltschäden an den Eigentümer durch Statuierung entsprechender Reparationspflichten würde ein Novum im Rahmen der Zustandshaftung darstellen.

Davon ausgehend soll im Folgenden untersucht werden, welche Möglichkeiten das Bundes-Bodenschutzgesetz eröffnet, um den Grundstückseigentümer nur in dem zu legitimierenden Umfang zur Bodensanierung heranzuziehen. Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens wurden Forderungen nach Ausgleichsleistungen und Haftungsbeschränkungen laut und auch in der Rechtsprechung und der Literatur waren ähnliche Postulate zu vernehmen, wie nachstehend noch näher ausgeführt wird.

Nach hiesiger Auffassung ist der Grundstückseigentümer von der Reparation eines ökologischen Schadens gänzlich freizustellen und seine „Gefahrenabwehrpflicht“ muss im Rahmen der Gesetzesanwendung zumindest sozial gerecht ausgestaltbar sein. Sollten die dazu gesetzlich zur Verfügung gestellten Mittel unzureichend oder ineffektiv sein, kann eine Verfassungskonformität der Bodensanierungspflicht des Grundstückseigentümers nicht hergestellt werden. Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben hierbei zu beachten sind, wird vorab aufgezeigt (I.).

Neben den vom Bundes-Bodenschutzgesetz eröffneten Optionen für eine Haftungsreduzierung (III. und IV.) ist kurz auf die Bedeutsamkeit gegebenenfalls bestehender, oben kursorisch betrachteter zivilrechtlicher Regressmöglichkeiten (II.) einzugehen. Sie werden insbesondere von behördlichen Entscheidungsträgern immer wieder zur Rechtfertigung dafür herangezogen, den Entscheidungsfindungsprozess der Bodenschutzbehörden von Gerechtigkeitserwägungen zu entbinden und diese der privatrechtlichen Ebene zu überlassen. Eine solche Behördenpraxis mag zwar das Verwaltungsverfahren erleichtern und beschleunigen, verstößt jedoch gegen die Prinzipien der Lastentragung, da dadurch die staatlicherseits bestehende Verantwortlichkeit für die Herstellung einer gesamtstaatlichen Lastentragungsgerechtigkeit wie für die Entstehung von Bodenschäden von vornherein zumindest teilweise ausgeblendet wird.

## **I. Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Gerade im Hinblick auf die Belastung des Eigentums enthält die Verfassung Vorgaben, die für die Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit von wesentlicher Bedeutung sind.<sup>858</sup> Sie sollen daher Gegenstand nachfolgender Ausführungen sein.

---

<sup>858</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Kostenbegrenzung insbesondere aus Art. 14 GG *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 17 ff.

## 1. Die Bodensanierungspflicht vor dem Gleichheitsgrundsatz

Die Haftung des Grundstückseigentümers für die Bodensanierung stellt eine besondere Belastung dar, die vor dem Gleichheitssatz des Art. 3 I GG Bestand haben muss.

Art. 3 I GG verbietet es, wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln. Jede rechtliche Differenzierung bedarf einer sachgerechten Rechtfertigung. Das Bundesverfassungsgericht richtet die Gleichheitsprüfung „je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen“ an unterschiedlichen Maßstäben aus, die „vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse“<sup>859</sup> reichen.

Soweit die Belastung des Eigentümers aus Allgemeinwohlgründen in Rede steht, orientiert sich ihre Legitimation auch im Hinblick auf die Nichtbelastung anderer Gesellschaftsmitglieder ausschließlich am Prüfungsmaßstab des Art. 14 GG. Der aus Art. 3 I GG abgeleitete Grundsatz einer gerechten Lastenverteilung verpflichtet jedoch stets zu einem vorrangigen Vorgehen gegen denjenigen, der für die Verursachung einer Gefahr oder eines Schadens am ehesten verantwortlich ist.<sup>860</sup> Tritt der gefahrenabwehrrechtliche Aspekt wie im Falle der Bodensanierungspflicht in den Hintergrund, ist nur noch die Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit ermessensleitend.<sup>861</sup>

Wie gesehen bestehen weder unter gefahrenabwehrrechtlichen noch unter schadensersatzrechtlichen Gesichtspunkten Zurechnungsgründe, die die gegenwärtig verwirklichte umfassende Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers rechtfertigen könnten. Von Verfassung wegen müsste daher eine endgültige Belastung des gutgläubigen Grundstückseigentümers mit Bodensanierungsmaßnahmen unterbleiben, indem z. B. der Verursacher primär in Anspruch genommen wird.

---

<sup>859</sup> BVerfGE 88, S. 87 ff. (96).

<sup>860</sup> Hierzu *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung, S. 45 ff., 68 ff.; *Gölz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 253, 257; *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 308 f. Rdnr. 185 f. und *Schlette*, VerwArch 2000, S. 41 ff. (48).

<sup>861</sup> So *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung, S. 108 ff., 112 ff. und 150 ff. sowie *Württemberg/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 227. Befindet sich der Zustandsstörer in einer „Opferposition“ gegenüber dem Handlungsstörer, soll ein Bescheid über die Polizeikosten nur gegen letzteren zu erlassen sein. Vgl. dazu VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, S. 387 ff. (390); NVwZ 1990, S. 781 ff. (784); VGH München, NVwZ-RR 1999, S. 99 ff. (100 f.); *Spannonsky*, DVBl. 1994, S. 560 ff. (562).



Eine Ungleichbehandlung kann sich darüber hinaus innerhalb der betroffenen Gruppe selbst – hier der Grundstückseigentümer – ergeben. Werden bestimmte Grundstückseigentümer im Vergleich zu anderen besonders belastet, kann die Ungleichbehandlung nur gerechtfertigt werden, wenn Unterschiede von hinreichender Art und hinreichendem Gewicht bestehen.<sup>862</sup> Hierzu ist in Erinnerung zu rufen, dass die Sanierungslast in Abhängigkeit von zahlreichen Zufallsfaktoren aller Art einzelfallbezogen sehr unterschiedlich ausfallen kann, woraus sich eine Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der sanierungspflichtigen Grundstückseigentümer ergibt. Die Sanierungspflicht beeinflussende Faktoren sind vor allem die natürlichen Gegebenheiten (z. B. die geogene Vorbelastung des Bodens oder natürliche Schadstoffabbauprozesse), zukünftige Bodennutzungsinteressen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers und das Vorhandensein anderer Sanierungspflichtiger, insbesondere des regresspflichtigen Verursachers. Hinzu kommt der außerordentlich breit gefächerte Katalog denkbarer Sanierungsmaßnahmen, der den Präferenzen des jeweiligen Sachbearbeiters viel Raum lässt und damit einer Ungleichbehandlung Tür und Tor öffnet. Schließlich erfolgt die Konkretisierung der Sanierungspflicht erst durch den Behördenvertreter für jeden Einzelfall.

Die genannten Parameter vermögen eine Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen, da der gutgläubige Grundstückseigentümer auf sie keinen Einfluss hat und sie ihm – abgesehen vielleicht von den natürlichen Gegebenheiten<sup>863</sup> – nicht zurechenbar sind.

## 2. Die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung

In welchem Ausmaß das Eigentum belastet werden darf, ohne dass staatliche Ausgleichsleistungen zu erbringen sind, lässt sich vor allem anhand des Rechtsinstitutes der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung festmachen. Dieses Rechtsinstitut wird aus der restriktiven Interpretation des Enteignungsbegriffes sowie der Bindung des Gesetzgebers an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den allgemeinen Gleichheitssatz und das Vertrauensschutzprinzip abge-

---

<sup>862</sup> BVerfGE 55, S. 72 ff. (88).

<sup>863</sup> Natürliche Gegebenheiten können nach hier vertretener Auffassung dabei keine Bodenzustände sein, die maßgeblich auf ein anthropogenes Einwirken zurückzuführen sind. Da die (schadstoffbelasteten) Bodenzustände zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes objektiv nicht erkennbar waren, ist ihre Anlastung an den Grundstückseigentümer abzulehnen. Vgl. dazu die Ausführungen und Rechtsprechungsnachweise zur „Situationsgebundenheit“ des Eigentums oben unter B. III. 4. lit. c) v).

leitet und fungiert als Ersatz und Auffangbecken für diejenigen Gesichtspunkte, die zuvor in der zwischenzeitlich überholten Enteignungsrechtsprechung des Bundesgerichtshofes verortet waren (z. B. „Sonderopfer“, „enteignender Eingriff“, „enteignungsrechtliche Schwelle“). Das Erfordernis eines finanziellen Ausgleichs, um die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, weil ansonsten „Beschränkungen des Eigentums (...) einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen“ würden, ist auch im grundrechtlichen Eigentumsschutz des EU-Rechts anerkannt.<sup>864</sup>

Die Ausgleichszahlung bedarf einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage. Bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung muss die Verwaltung in der Lage sein, zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach zu entscheiden.<sup>865</sup> Der Gesetzgeber hat die dazu erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Er hat zu entscheiden, bis zu welchem Punkt Inhalts- und Schrankenbestimmungen ohne Entschädigung hinzunehmen sind und von wo an sie in welcher Höhe finanziell ausgeglichen werden müssen. Kommt er dem nicht nach und bleibt die Entscheidung über eine Ausgleichszahlung einem nachgelagerten Verfahren vorbehalten, vermag der Eigentümer nicht zu erkennen, ob der ihn belastende Verwaltungsakt verhältnismäßig ist oder nicht. Diese Rechtslage stünde im Widerspruch zu der ihn treffenden Obliegenheit, primär den Eingriffsakt anzufechten. Ohne Kenntnis des ihm zustehenden finanziellen Ausgleichs ist eine abschließende Beurteilung der Rechtmäßigkeit des belastenden Rechtsaktes und der Erfolgsaussichten gerichtlicher Schritte gegen ihn jedoch nicht möglich. Daher ist bei einer finanziellen Kompensation zumindest dem Grunde nach über das Bestehen des Anspruches zu entscheiden.<sup>866</sup>

Ihren Ausgang nimmt die Rechtsprechung zur ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung in Fallkonstellationen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass eine an sich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Einzelfall zu unverhältnismäßigen, gleichheitswidrigen Belastungen führt. In denjenigen Fällen, in denen dem Eigentümer nur eine rein formale Eigentumsposition ohne jeglichen wirtschaftlichen oder praktischen Wert verbleibt, genügt zur Rechtfertigung der übermäßigen Belastungen weder der Verweis auf die Sozialpflichtigkeit noch der auf die Situationsgebundenheit des Eigentums. Zur Milderung der Belastungsintensität und zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bedarf es dann der Zahlung eines

---

<sup>864</sup> Dazu EuGH, Slg. 2003, I-7411 Rdnr. 79.

<sup>865</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. (245 f.).

<sup>866</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. (245 f.).

Ausgleichs.<sup>867</sup> Dadurch wird einer unverhältnismäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmung zur Verhältnismäßigkeit verholten.<sup>868</sup>

Die Bestandsgarantie des Eigentums erfordert es, eine gesetzlich angeordnete Ausgleichszahlung nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen. Vorrangig hat sich der Gesetzgeber darum zu bemühen, unverhältnismäßige Maßnahmen zu vermeiden oder Dispens- und Übergangsregelungen zu schaffen.<sup>869</sup> Er hat zu prüfen, ob nach Art der berührten Belange eine Verweisung des Eigentümers auf die bloße Befriedigung seiner Vermögensinteressen unter Ausschluss seiner Bestandsinteressen ausreichend ist. Anderen Regelungen, die in gleicher Weise dem Allgemeinwohl genügen, ist der Vorzug zu geben.

Der Grundsatz, wonach Inhalts- und Schrankenbestimmungen als Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums ohne Ausgleichspflicht hinzunehmen sind, wird von dem Rechtsinstitut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht tangiert. Die Ausgleichspflicht soll auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. In Anbetracht ihrer Funktion kann der Ausnahmecharakter der Ausgleichspflicht

---

<sup>867</sup> Ausgangspunkt der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die Pflichtexemplarentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 58, S. 137 ff. Anerkannt wird dieses Rechtsinstitut erstmals in der Denkmalschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 100, S. 226 ff. Das auf den Aufopferungsgedanken gründende, richterrechtlich ausgeformte Institut des „enteignenden Eingriffs“ verliert neben der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung seine Existenzberechtigung. Ursprünglich sollten mit diesem Rechtsinstitut Beeinträchtigungen des Eigentums als Nebenfolge rechtmäßigen Verwaltungshandelns, die die Schwelle des enteignungsrechtlich Zumutbaren überschreiten, abgemildert werden; so z. B. BGHZ 102, S. 350 ff. (361) und BGHZ 91, S. 20 ff. (26 f.). Die Abmilderung übermäßiger Eigentumsbeschränkungen durch Gewährung eines finanziellen Ausgleichs hat jetzt ausschließlich im Rahmen des Art. 14 I S. 2 GG zu erfolgen. Genügt der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, ist primärer Rechtsschutz gegen den belastenden Verwaltungsakt in Anspruch zu nehmen.

<sup>868</sup> Siehe dazu u. a. BVerwGE 94, S. 1 ff. (5 ff.); 84, S. 361 ff. (367 f.); 77, S. 295 ff. (297 f.).

<sup>869</sup> So geschehen bspw. in der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV v. 02.12.2004, BGBl. I S. 3144 ff., in der Fassung der Bekanntmachung v. 08.12.2004, BGBl. I S. 3146 ff.). In ihr sind für selbstgenutzte Eigenheime umfangreiche Dispensregelungen und zahlreiche Übergangsfristen vorgesehen, die dem Bestandsschutz und der Privatnützigkeit des Eigentums Rechnung tragen sollen. Im Gegensatz zur Bodensanierungspflicht wirken die von ihr verlangten Modernisierungsmaßnahmen wesentlich weniger belastend und dürften zudem regelmäßig im Eigeninteresse des Eigentümers liegen. Zumindest werden sich die Investitionen durch Energiekosteneinsparungen absehbar amortisieren.

allerdings nicht zwingend sein, was z. B. anhand des § 10 II BBodSchG deutlich wird. Dort ist eine Ausgleichspflicht für die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung vorgesehen, obwohl diese mit 84% den Löwenanteil an der Bodennutzung in der Bundesrepublik Deutschland ausmacht und dadurch potentiell Ausgleichszahlungen in größerem Ausmaß zur Folge haben kann.<sup>870</sup> Der Ausnahmecharakter dieser Norm darf demnach trotz der auf den ersten Blick einschränkenden Anspruchsvoraussetzungen bezweifelt werden.

Aus dem Rechtsinstitut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung lässt sich ablesen, dass die im Interesse des Allgemeinwohls erfolgende Belastungsintensität des Eigentümers nicht schrankenlos ist. Dem Eigentümer muss in jedem Fall eine Rechtsposition verbleiben, die seine privatnützigen Interessen wahrt. Die Gewährung einer staatlichen Ausgleichszahlung dient dazu, die dem Eigentümer aus Allgemeinwohlgründen auferlegte Last auf der öffentlich-rechtlichen Ebene sachgerecht auszugestalten. Fehlt es auf der Ebene zwischen Bürger und Staat bereits an einem Zuordnungsgrund, hat ein Ausgleich der Belastung a minore ad maius erst recht zu erfolgen.

Ist jedoch die in das Gewand einer Inhaltsbestimmung gekleidete Last dem Eigentümer deswegen nicht zuordenbar, weil sie weder unter seine Zustandsverantwortlichkeit fällt noch sonstige Zurechnungskriterien gefunden werden können, muss ein vollständiger Belastungsausgleich unter Erwägung eines Vorteilsausgleichs erfolgen. Andernfalls würde der Eigentümer ohne hinreichende Legitimationsgrundlage belastet. Solche Fallkonstellationen, zu denen die Bodensanierungspflicht zählt, liegen insofern anders als diejenigen, in denen die Ausgleichszahlung lediglich der Herstellung der Verhältnismäßigkeit dient.

Wird entgegen der hier vertretenen Ansicht die Möglichkeit zur Nutzenziehung aus dem Grundstück als Zuordnungskriterium angenommen, müsste ein Ausgleich der Bodensanierungslast des gutgläubigen Grundstückseigentümers zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit statuiert werden. Die Unverhältnismäßigkeit seiner Belastung – selbst unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr – wurde zuvor aufgezeigt. Zudem trifft ihn aus seiner Warte betrachtet die Bodensanierungslast rein zufällig in Abhängigkeit von insbesondere historischen, gegenwärtigen und geplanten Nutzungen sowie von sonstigen ortsspezifischen Gegebenheiten. Vorstehend wurde ausgeführt, dass und aus welchem Grund die derzeitige Bodensanierungspflicht sowohl im Kreise der Grundstückseigentümer als auch in dem selektierten Kreis der bodensanierungspflichtigen Grundstückseigentümer zu einer gleichheitswidrigen Belastung führt.

---

<sup>870</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 13/6701, S. 64.

Kommen wegen der Belastungsintensität eine Ausgleichszahlung oder sonstige Ausgleichsmaßnahmen nicht in Betracht bzw. genügen diese den Vermögensinteressen des Eigentümers nicht, kann es geboten sein, dem Eigentümer einen Anspruch auf Übernahme des Eigentums durch die öffentliche Hand zum Verkehrswert einzuräumen.<sup>871</sup>

## **II. Zivilrechtliche Regressmöglichkeiten**

Den von der zuständigen Behörde in Anspruch genommenen Grundstückseigentümer zur Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit auf zivilrechtliche Anspruchsgrundlagen zu verweisen, stößt aus folgenden Gründen auf Kritik:

### **1. Privates und öffentliches Recht**

Die Verweisung des hoheitlich in Anspruch genommenen Sanierungspflichtigen auf die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche trägt den essentiellen Unterschieden zwischen der Zielsetzung und der Funktion der Privatrechtsordnung einerseits und denen der öffentlich-rechtlichen Rechtsordnung andererseits nicht hinreichend Rechnung. Beide Rechtsgebiete stehen je für sich nebeneinander<sup>872</sup> und müssen jeweils auf der von ihnen regulierten Ebene eine gerechte Lastenverteilung gewährleisten. Aus mehreren Entscheidungen des Bundesgerichtshofes ist sein deutliches Bestreben zu ersehen, die beiden Rechtssysteme „öffentliches Recht“ und „Privatrecht“ voneinander zu trennen und einer Übertragung von Wertungsaspekten des einen in das andere vorzubeugen.<sup>873</sup>

Die zwischen Staat und Bürger bestehenden Rechtsbeziehungen sind von den zwischen Privatpersonen bestehenden Rechtsbeziehungen insoweit strikt zu trennen, als die nicht zu legitimierende Auferlegung öffentlicher Pflichten nicht durch die Statuierung privatrechtlicher Ansprüche und den Verweis auf sie kompensiert werden können.<sup>874</sup> Das folgt bereits daraus, dass bei einem solchen

---

<sup>871</sup> So BVerfGE 100, S. 226 ff. (245 f.).

<sup>872</sup> Siehe dazu *Taupitz*, in: Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (215).

<sup>873</sup> So schon BGH, NJW 1981, S. 2475 ff. Die Trennung, Autarkie und Autonomie der beiden Rechtssysteme wird konsequent fortgeschrieben in BGHZ 98, S. 235 ff. und BGH, NJW 1990, S. 2058 ff.

<sup>874</sup> Für eine Trennung der öffentlichen und privaten Rechtsordnung spricht sich *Papier*, Altlasten, S. 32 ff. aus. Er tritt für eine gesonderte, unabhängige Beurteilung von Risiko- und Lastenzuweisungen im öffentlichen (Gefahrenabwehr-)Recht ein. Deren Zuweisungsgehalt soll sich nicht an Maßstäben privatrechtlicher Verhaltenspflichten zu orientieren haben.

Vorgehen der Gesichtspunkt einer staatlichen Verantwortlichkeit und Lastentragungspflicht vernachlässigt würde oder sogar gänzlich außer Betracht bliebe.

Das Privatrecht muss als ein System zur Ordnung der Individualrechtsverhältnisse verstanden werden, das die Entfaltung und Beschränkung der Freiheit einschließlich der mit ihrer Ausübung verbundenen Risiken zwischen Privatpersonen regelt.<sup>875</sup> Im Gegensatz zum öffentlichen Recht, das eher generalisierend die Verhaltensanforderungen des Staates an den einzelnen Bürger festlegt, zielt das Zivilrecht auf einen gerechten Ausgleich innerhalb einer konkreten Zweierbeziehung, bei der die individuellen Verhältnisse wesentlich mehr Gewicht erhalten.<sup>876</sup>

Die Entscheidung für eine privatrechtliche Regelung bedeutet zugleich, dass der Staat sich in bestimmten Lebensbereichen auf seine Aufgabe als Gesetzgeber zurückzieht und lediglich ein Regelungssystem bereitstellt, innerhalb dessen er nur noch die richterlichen Befugnisse wahrnimmt. Der Gesetzgeber hat sich in diesen Fällen dafür entschieden, einen bestimmten Lebensbereich der selbstverantwortlichen Organisation der Gesellschaft zu überlassen.<sup>877</sup> In den Motiven heißt es dazu:

„Das bürgerliche Recht lässt sich im Allgemeinen als der Inbegriff derjenigen Normen bezeichnen, welche die den Personen als Privatpersonen zukommende rechtliche Stellung und die Verhältnisse, in welchen die Personen als Privatpersonen untereinander stehen, zu regeln bestimmt sind.“<sup>878</sup>

Sobald jedoch ein Lebensbereich, wie z. B. der Umgang mit dem Boden, nicht mehr der selbstverantwortlichen Organisation der Gesellschaft überantwortet ist, sondern einer mehr oder weniger weit reichenden Reglementierung des Staates unterliegt, besteht eine Verantwortlichkeit nicht mehr allein bei den Privatrechtssubjekten. Ein vollständiges Zurückziehen des Gesetzgebers aus diesem Lebensbereich ist angesichts seiner Partizipation nicht mehr möglich. Sein Tätigwerden lenkt privates Agieren und soll auf private Rechtsbeziehungen so ausstrahlen, dass die Konkordanz der Gesamtrechtsordnung gewahrt bleibt oder hergestellt wird. Die Verzahnung beider Rechtsgebiete und ihre gegenseitige Beeinflussung bedürfen hierbei stets einer gesonderten Betrachtung. Öffentlich-rechtlichen Schutznormen kommt nicht per se und zwingend eine haftungsausschließende oder -beeinflussende Wirkung auf der Privatrechtsebene zu. Umgekehrt begründet ein Verstoß gegen

---

<sup>875</sup> *Schmidt*, Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht, S. 169 ff.

<sup>876</sup> So *Taupitz*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (215).

<sup>877</sup> *Schmidt*, Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht, S. 317.

<sup>878</sup> Motive Bd. I, S. 1.

solche Normen nicht zwangsläufig eine zivilrechtliche Haftung.<sup>879</sup> Die Individualrechtsebene bildet für die Frage einer gerechten Lastenverteilung eine eigene Beurteilungsebene – ebenso wie die Ebene zwischen Staat und Bürger. Auf jeder von ihnen bestehen anders geartete Verantwortlichkeiten und lassen sich andere Zurechnungsmomente ausmachen. Davon unberührt bleibt das Erfordernis eines harmonischen Gesamtkonzeptes.

Die Rechtsstellung des Einzelnen im öffentlichen Recht ist geprägt durch seine gesellschaftliche Teilhabe am Staatswesen, aus der Rechte und Pflichten als Mitglied der Gesellschaft und als Einzelsubjekt des Staatsvolkes abgeleitet werden. Jene Rechte und Pflichten sind für das Funktionieren des Staates und für ein verträgliches Zusammenleben unabdingbar. Der Beitrag, den ein Individuum im öffentlichen Interesse zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Staates zu leisten hat, spiegelt sich in den ihm auferlegten öffentlich-rechtlichen Pflichten wider. In dieser Position befindet sich der Einzelne in einem gewissen Unterordnungsverhältnis zum Staat. Zur Kompensation dessen findet seine Belastbarkeit mit öffentlich-rechtlichen Pflichten in verfassungsrechtlichen Vorgaben ihre Grenze. Diese Belastungsgrenze bedarf einer eigenständigen, von zivilrechtlichen Verantwortlichkeiten losgelösten Determinierung. Sie kann nicht mit dem Hinweis auf die Konfiguration privatrechtlicher Normen verschoben oder gänzlich aufgehoben werden. Die Lastenverteilung auf der privatrechtlichen Gleichordnungsebene vermag einen übermäßigen Zugriff des Staates auf Private weder auszugleichen noch zu legitimieren.

Die Pflichtenstellung des Bürgers gegenüber dem Staat ist strikt zu trennen von der des Gesellschaftsmitgliedes gegenüber Seinesgleichen. Die dem Einzelnen im staatlichen Interesse auferlegten Pflichten müssen aus dieser konkreten Beziehung heraus gerechtfertigt werden (können). Es ist dem Staat nicht nur versagt, seine eigene Verantwortlichkeit auszublenden, sondern auch eine pauschale Lastenzuweisung an die Individualebene ohne konkretisierende Auswahl des Adressaten und ohne Beachtung der notwendigen Legitimationsgründe vorzunehmen. Eine nicht zu legitimierende staatliche Lastenzuweisung an ein Individuum kann nicht auf der Individualrechtsebene ausgeglichen werden.

Anhand des Bodenschutzrechts seien die Auswirkungen der unterschiedlichen Zielsetzungen und Funktionen von privatem und öffentlichem Recht kurz exemplifiziert:

---

<sup>879</sup> Öffentlich-rechtliche Schutzstandards fungieren derzeit als allgemeine Richtschnur mit haftungsrechtlicher Indizwirkung für zivilrechtliche Verhaltensanforderungen. Vgl. dazu insgesamt *Taupitz*, in: Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (217).

Das Bundes-Bodenschutzgesetz regelt die im Allgemeininteresse bestehenden Rechte und Pflichten in Bezug auf den Boden.<sup>880</sup> Ihre Geltendmachung und Durchsetzung obliegt den zuständigen Behörden. Das gesamte Bundes-Bodenschutzgesetz orientiert sich ausschließlich an den seitens der Allgemeinheit bestehenden Bodenschutzinteressen und dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Diese bestehen in einer effektiven Gefahrenabwehr, der Vorsorge und einer möglichst weitgehenden Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen als Teilaspekt der staatlichen Aufgabe „Umweltschutz“.

Diesem Normenkomplex stehen die bodenbezogenen Privatrechtsnormen gegenüber, die trotz ihres „Immobilienbezuges“ keine bodenschützende Wirkung entfalten und darauf auch nicht abzielen. Bodenschutz vollzieht sich hier allenfalls reflexartig oder im Windschatten anderer Ziele. Das Hauptziel der Privatrechtsordnung ist die Regelung zwischenmenschlicher (Rechts-)Beziehungen, indem konfligierende Interessen Privater in einen gerechten Ausgleich gebracht werden sollen. Aus diesem Grund beschränkt sich die Privatrechtsordnung z. B. darauf, Möglichkeiten für die Geltendmachung privater Individualschäden bereitzustellen. Ein darüber hinausgehender, nur aus öffentlicher Sicht bestehender Schaden und dessen Reparation ist nicht Gegenstand privatrechtlicher Normen. Daher können öffentlich-rechtliche Bodensanierungsanordnungen unabhängig vom Vorliegen eines kompensationsbedürftigen privaten Bodenschadens ergehen. Der Schaden von Privatpersonen und der des Gemeinwesens sind trotz identischen Lebenssachverhaltes nicht deckungsgleich und rechtlich streng voneinander zu trennen. Anderes gilt nur dann, wenn der öffentliche Schaden zum normativen Schaden des Privaten gemacht worden ist.

Ein Privater ist in der Regel nur zur Geltendmachung seines eigenen subjektiven Schadens berechtigt, sodass zivilrechtliche Ausgleichsansprüche nicht weiter reichen können. Bleibt der private Schaden hinter dem öffentlichen zurück, kann der zur Sanierung des öffentlichen Schadens Verpflichtete nicht (vollständig) Regress nehmen, es sei denn der öffentliche Schaden wird zu seinem eigenen umfunktioniert. Genau das wird im Falle der Bodensanierung indirekt versucht, wenn der Grundstückseigentümer zum Lastenausgleich auf privatrechtliche (Regress-) Ansprüche verwiesen wird.

Durch die Verlagerung eines öffentlichen Schadens auf die Privatrechtsebene werden die Rechtssysteme in unzulässiger Weise miteinander verwoben. Die Allgemeininteressen an einer effektiven Gefahrenabwehr, an der Vorsorge und dem Umweltschutz sollen vom sanierungsverpflichteten Bürger wahrgenommen werden,

---

<sup>880</sup> Nur vereinzelt nehmen sich bundesbodenschutzgesetzliche Normen (auch Individualinteressen an, z. B. §§ 12, 24 II BBodSchG.



der dabei letztlich das finanzielle Durchsetzungsrisiko trägt. Hierdurch gehen die unterschiedlichen Funktionen und Zielsetzungen von öffentlichem und privatem Recht ebenso verloren wie die Lastentragungsgerechtigkeit innerhalb der staatlich verfassten Gemeinschaft.

## **2. Ausblendung der staatlichen Ebene**

Mit der Inanspruchnahme von Privatpersonen zur Bodensanierung unter gleichzeitiger Reduzierung eines belastungsausgleichenden Regresses auf die Gleichordnungsebene wird die das Gemeinwesen repräsentierende staatliche Ebene aus dem Kreis der potentiell zur Lastentragung verpflichteten Entitäten ausgeschlossen. Nach der Gesetzeskonstruktion des Bundes-Bodenschutzgesetzes wird der Bodensanierungstätigkeit pauschal das Individuallastprinzip zugrunde gelegt, und zwar ohne explizite Haftungsbegrenzung im Falle einer gesellschaftlichen (Mit-)Verantwortung. Ein solchermaßen konstruierter Gesetzesansatz birgt die Gefahr in sich, die Bodensanierungslast ohne entsprechende Rechtfertigungsgründe vollständig auf die Individualebene zu verlagern. Diese missliche Lage kann nur dadurch gemildert werden, dass die Verantwortlichkeitssphären auf der Individualebene genau analysiert und begrenzt werden, um die Lastentragung im Rahmen der Gesetzesauslegung mit dem gefundenen Ergebnis in Einklang zu bringen. Rechtssicherheit kann für die Sanierungsverpflichteten so jedoch kaum erlangt werden.

Neben der Missachtung einer unter Umständen von vornherein bestehenden staatlichen Verantwortlichkeit an der Entstehung der Bodenschäden wird eine ungerechte Lastenverteilung durch die Ausblendung der staatlichen Ebene in denjenigen Fällen befördert, in denen „Verteilungsstörungen“ auf der Individualebene auftreten. Kann beispielsweise die gesetzlich intendierte Verursacherhaftung – wie meist – nicht realisiert werden, muss die Lastenverteilung unter Berücksichtigung verbleibender Zurechnungsgründe neu bedacht werden. In diese Erwägungen ist die staatliche Ebene zwingend einzubeziehen. Denn es ist durchaus möglich, dass eine Bodensanierung zu Lasten der Allgemeinheit eher zu legitimieren ist als eine solche zu Lasten des (geschädigten) Grundstückseigentümers.

Eine gerechte Verteilung der Bodensanierungslast kann nicht auf die privatrechtliche Ebene verlagert und ausschließlich dort gesucht werden. Vielmehr ist die staatliche Ebene zwingend in den Ausgleichszirkel zu integrieren.<sup>881</sup>

---

<sup>881</sup> Für eine Einbeziehung des Staates in den Lastenausgleich zur Entlastung des nur Zustandsverantwortlichen bereits *Seibert*, DVBl. 1985, S. 328 und *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung, S. 216 ff. sowie später im Anschluss an den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000 *Jochum*, NVwZ 2003, S. 526 ff.

### **3. Zivilrechtliche Anspruchsgrundlagen**

Der Blick auf die dem sanierenden Grundstückseigentümer zur Verfügung stehenden zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen hat gezeigt, dass er auf dem Zivilrechtsweg in der Regel keine Kompensation für seine (unbeschränkte) Bodensanierungslast erreichen kann.<sup>882</sup>

Das zivilrechtliche Anspruchskonglomerat weist bedeutsame Lücken auf und stößt auf meist unüberwindbare Durchsetzungsschwierigkeiten. So steht beispielsweise der Verursacher als Anspruchsschuldner nur in seltenen Fällen zur Verfügung. Die obige Darstellung der im Zusammenhang mit der Bodensanierung relevantesten Anspruchsgrundlagen hat vor Augen geführt, dass aus ihnen hergeleitete Ansprüche aus unterschiedlichen Gründen nicht zu realisieren sind und sie daher keine hinreichenden Kompensationsmöglichkeiten für die aus der Inanspruchnahme zur Bodensanierung resultierende Kostenlast bieten. Ein Ausgleich nicht monetärer Lasten ist noch schwerer zu erzielen.

Erkenntnisdefizite und Fehleinschätzungen, insbesondere bezüglich des Langzeitschädigungspotentiales von Chemikalien, sowie das damals allgemein noch unterentwickelte Umweltbewusstsein haben die rechtzeitige Geltendmachung von (objektiv bestehenden) Ansprüchen verhindert.

Hinzu kommt die überwiegende Ausrichtung zivilrechtlicher Anspruchsgrundlagen auf das Verschuldenselement. Der privatrechtliche Integritätsschutz kennt weder eine allgemeine Handlungs- noch eine allgemeine Anlagengefährdungshaftung. Der Verursacher haftet jenseits der sektoralen Gefährdungshaftungstatbestände und des auf Rückgängigmachung des Eingriffsaktes gerichteten § 1004 BGB für schädigende Handlungen nur bei Verschulden. Lediglich für Bodenschäden an Nachbargrundstücken kann über die verschiedenen Institute des nachbarschaftlichen Ausgleichsanspruches eine Art Quasi-Gefährdungshaftung neben dem „*numerus clausus*“ der anlagenbezogenen Gefährdungshaftungstatbestände realisiert werden.

Parallel zur Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Altlasten wird das In-Kraft-Treten des Abfallbeseitigungsgesetzes 1972 als rechtliche Wasserscheide im Hinblick auf das Verschuldenserfordernis angesehen. Ab diesem Zeitpunkt soll der Einwand mangelnder umweltfachlicher Kenntnisse und mangelnder umweltrechtlicher Standards kein Gehör mehr finden, um ein fehlendes Verschulden oder das Nichtbestehen einer Verkehrssicherungspflicht geltend machen zu können.<sup>883</sup>

---

<sup>882</sup> Zahlreiche Gerichtsprozesse um einen zivilrechtlichen Ausgleich bestätigen diesen Befund. Siehe dazu die Rechtsprechnungsnachweise in Fn. 782.

<sup>883</sup> Zuvor wurde schädlichen Bodenbelastungen nur partiell über den im Wasserhaushaltsgesetz verankerten Grundwasserschutz Rechnung getragen. Zum zeitlichen Wendepunkt für Verhaltensanforderungen, die aufgrund neuer

Gerade wegen des erst allmählich erstarkenden Umweltbewusstseins war zu diesem Zeitpunkt aber der Großteil schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten bereits verursacht.

Verjährungsvorschriften und unter Umständen vereinbarte Gewährleistungsausschlüsse erschwer(t)en zusätzlich die Durchsetzbarkeit bestehender Ansprüche. Aufgrund dessen ist der Versuch einer Regressnahme auf privatrechtlicher Ebene oftmals zum Scheitern verurteilt, was von der bisherigen Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte bestätigt wird.<sup>884</sup>

Dieses zumeist als unbefriedigend empfundene Ergebnis wird auf rechtsdogmatischem Wege dadurch zu korrigieren versucht, dass eine extensive Interpretation verschuldensunabhängiger Ausgleichsansprüche vorgenommen wird. Eine solche faktisch begründete Gefährdungshaftung für Vorgänge in der Vergangenheit muss als nicht systemkonform, nicht interessengerecht und wegen des Hervorbringens von Rückwirkungsproblemen strikt abgelehnt werden.<sup>885</sup>

### **III. Ausgleichsregelungen im Bundes-Bodenschutzgesetz**

Vor diesem Hintergrund kann nunmehr das Bundes-Bodenschutzgesetz daraufhin untersucht werden, ob seine Ausgestaltung eine verfassungskonforme Reduktion der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers erlaubt, indem es z. B. seine weitgehende Verschonung intendiert oder effektive Kompensationsmöglichkeiten vorhält.<sup>886</sup>

---

Umweltfachgesetze gestellt wurden bzw. werden, siehe *Knoche*, Altlasten und Haftung, Fn. 44.

<sup>884</sup> Vgl. BGH, NJW 1990, S. 2058 ff.; NJW 1981, S. 2457 ff.; BGHZ 98, S. 235 ff. (237); OLG Düsseldorf, BB 1989, S. 2069 f.; NJW 1988, S. 2389 ff.; OLG Karlsruhe, BB 1988, S. 2130 ff.; LG Trier, UPR 1994, S. 118 ff.

<sup>885</sup> *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 286.

<sup>886</sup> Zur „heilenden“ Wirkung lastenverteilernder Ausgleichsvorschriften im Hinblick auf ansonsten bestehende rechtsstaatliche Bedenken *Taupitz*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (S. 248).

## **1. Staatlicher Belastungsausgleich, § 10 II BBodSchG**

Der Inhaber der tatsächlichen Gewalt und der Grundstückseigentümer erhalten gemäß § 10 II BBodSchG<sup>887</sup> einen Ausgleich für Maßnahmen, die die Bodensanierungspflicht aus § 4 III BBodSchG aktualisieren und konkretisieren und dabei eine land- oder forstwirtschaftliche Bodennutzung beschränken. Voraussetzung des Ausgleichsanspruches ist, dass die Nutzungsbeschränkungen andernfalls zu einer über die allgemeine Belastung erheblich hinausgehenden, besonderen Härte<sup>888</sup> führen würden und durch innerbetriebliche Anpassungsmaßnahmen nicht aufgefangen werden können.

Des Weiteren wird jenen Grundstückseigentümern unter den Voraussetzungen des § 10 II BBodSchG trotz Bestätigung des Gefahrenverdachts für die Kosten der Gefährdungsabschätzung ein Kostenerstattungsanspruch gemäß § 24 I S. 2 BBodSchG eingeräumt.<sup>889</sup>

Der infolge des speziellen Zuschnitts der Vorschrift auf die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung eingeschränkte Anwendungsbereich vermag die Belastungssituation des durchschnittlichen Grundstückseigentümers, der keine land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ausübt, nicht zu mildern. Zudem werden lediglich die aus den Beschränkungen resultierenden wirtschaftlichen Nachteile kompensiert. Der Ausgleich ist somit beschränkt auf Folgeschäden resultierend aus konkreten Nutzungsbeschränkungen und erfolgt nicht für die eigentlichen Sanierungsmaßnahmen.

## **2. Ausgleich der Sanierungslast zwischen Pflichtigen, § 24 II BBodSchG**

Vielen rechtspolitischen Forderungen<sup>890</sup> folgend bestimmt § 24 II BBodSchG ausdrücklich einen Ausgleichsanspruch<sup>891</sup> zwischen mehreren Sanierungspflichtigen,

---

<sup>887</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dieser Vorschrift haben der Bundesrat, BT-Drs. 13/6701, S. 54 und BR-Drs. 442/1/97, sowie der Umweltausschuss des Bundestages, BT-Drs. 13/7891, S. 48 geäußert.

<sup>888</sup> Im Ergebnis soll die Inanspruchnahme des Pflichtigen unzumutbar sein, wobei sein schutzwürdiges Vertrauen in eine uneingeschränkte Nutzungsmöglichkeit zu beachten ist. Siehe dazu *Frenz*, BBodSchG, § 10 Rdnr. 70, 71.

<sup>889</sup> Siehe dazu *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 7.

<sup>890</sup> Die Abteilung „Umweltrecht“ des Deutschen Juristentages forderte auf ihrer Tagung 1994 einen gesetzlich angeordneten Ausgleichsanspruch zwischen mehreren Sanierungspflichtigen, der sich am Maß der Verantwortlichkeit orientieren sollte, NJW 1994, S. 1076 ff. (1078).

auf den § 426 I S. 2 BGB entsprechend anzuwenden ist. Die Aufnahme einer solchen Ausgleichsregelung in das Bundes-Bodenschutzgesetz ist gleichermaßen begrüßt wie kritisiert worden. Die gesetzgeberische Intention lag vor allem darin, den immer wieder an die Fachöffentlichkeit dringenden Postulaten nach Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit nachzukommen und diese Stimmen zu besänftigen. Ob dieses Anliegen erfüllt und den verfassungsrechtlichen Vorgaben mit § 24 II BBodSchG Genüge getan worden ist, bedarf einer näheren Betrachtung dieser Norm.

Die im Zusammenhang mit § 24 II BBodSchG bestehenden Unklarheiten und Problemstellungen sind zahlreich<sup>892</sup> und werden hier nur insoweit thematisiert, als sie für die Frage nach dem Erfordernis einer effektiven öffentlich-rechtlichen Ausgleichsregelung zugunsten des gutgläubigen Grundstückseigentümers bedeutsam sind.

### a) Auswirkungen auf die behördliche Sanierungspraxis

Die in § 24 II BBodSchG vorgehaltenen Regressmöglichkeiten werden von den zuständigen Behörden trotz und im Widerspruch zu den aufgezeigten Schwächen der Norm zum Anlass genommen, oftmals ohne weitere Nachforschungen den jeweils aktuellen Eigentümer eines Altlastengrundstückes zur Sanierung heranzuziehen. Wegen der internen Regressmöglichkeit sieht sich die Behörde nicht dazu veranlasst, das ihr zukommende Auswahlmessen im Sinne und zugunsten einer gerechten Lastenverteilung zu betätigen. Die „größere behördliche Auswahl der Sanierungsverantwortlichen“ im Hinblick auf die Existenz von gesetzlichen Ausgleichsregelungen wie § 24 II BBodSchG wird in gerichtlichen Entscheidungen bisher gebilligt.<sup>893</sup>

Diese Entlastung der behördlichen Auswahlentscheidung kann durchaus als ein Zweck der Ausgleichsregelung bezeichnet werden.<sup>894</sup> Die behördliche Aufgabener-

---

<sup>891</sup> Zum Streitstand betreffend die rechtliche Qualifizierung des Ausgleichsanspruchs *Schlette*, *VerwArch* 2000, S. 41 ff. (50) und unten C. III. 1. lit. d).

<sup>892</sup> Siehe dazu *Sparwasser/Engel/Vofskuble*, *Umweltrecht*, § 9 Rdnr. 250 ff. m. w. N. Zur Frage der Notwendigkeit einer konkreten behördlichen Verpflichtung des potentiellen Ausgleichsanspruchsgläubigers als Voraussetzung des Ausgleichsanspruchs ausführlich *Knoche*, *Altlasten und Haftung*, S. 84 ff. m. w. N.; *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, *BBodSchG*, § 24 Rdnr. 22 ff.; *Schönfeld*, *NVwZ* 2000, S. 648 f.

<sup>893</sup> VGH München, Urteil v. 05.04.2006 – 23 BV 05.1433; VGH Kassel, *NVwZ* 1992, S. 1001 ff. (1003) und VG Darmstadt, *NVwZ-RR* 1994, S. 497 ff. (499) im Hinblick auf die damalige hessische Ausgleichsvorschrift.

<sup>894</sup> *Frenz*, *BBodSchG*, § 24 Rdnr. 24; *Oerder*, in: *Oerder/Numberger/Schönfeld*, *BBodSchG*, § 4 Rdnr. 33; *Schlette*, *VerwArch* 2000, S. 41 ff. (48, 55).

füllung soll erleichtert und beschleunigt werden, indem Einschränkungen der Sanierungspflicht nicht bereits auf der Auswahlbene erwogen werden müssen. Stattdessen soll die Herstellung billiger Ergebnisse dem nachgelagerten, internen Störerausgleich vorbehalten sein. Inwieweit § 24 II BBodSchG wirklich dazu taugt, ist nunmehr eingehender zu betrachten.

## b) Materielle Ausgestaltung

Die Ausgleichsregelung des § 24 II BBodSchG zielt darauf, dem zur Sanierung herangezogenen Grundstückseigentümer gegenüber dem Verursacher schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten einen Ausgleichsanspruch an die Hand zu geben und über ihn eine gerechte Lastentragung zu erreichen.<sup>895</sup> Dass diese Norm ausschließlich auf den Ausgleich der öffentlich-rechtlichen Sanierungslast zielt, lässt sich ihrem Anspruchsinhalt entnehmen. Erfasst werden von ihr nämlich nur Aufwendungen für die aufgrund des Bundes-Bodenschutzgesetzes eingeforderte Sanierungstätigkeit, nicht aber aus ihr oder ihrem Unterlassen resultierende Folgeschäden.<sup>896</sup>

Die dazu statuierte Ausgleichspflicht im Innenverhältnis der Sanierungspflichtigen bemisst sich primär nach ihren Verursachungsbeiträgen an der Schadensentstehung. Das impliziert, dass ein Zustandsstörer immer nur Gläubiger des Ausgleichsanspruches sein kann, nicht aber Schuldner.<sup>897</sup>

Der Ausgleichsanspruch soll gemäß § 24 II S. 1 BBodSchG unabhängig von der Heranziehung der Verpflichteten entstehen. Die Bedeutung der entsprechenden Formulierung ist umstritten. Nach einer Ansicht ist der Erlass einer vorherigen behördlichen Sanierungsanordnung zwingende Entstehungsvoraussetzung des Regressanspruches.<sup>898</sup> Dabei soll die behördliche Tätigkeit allerdings nicht zwingend in eine Sanierungsverfügung münden müssen, sondern es sollen Vereinbarungen

---

<sup>895</sup> So ausdrücklich die Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 46. Infolge der Erweiterung des Kreises der Sanierungspflichtigen in § 4 III, VI BBodSchG sind jedoch weitere Fallkonstellationen denkbar, in denen der Binnenregress in Erwägung zu ziehen ist. In Betracht kommt z. B. der Rückgriff unter mehreren Handlungsstörern sowie der unter mehreren Zustandsverantwortlichen. Ein Ausgleich zwischen mehreren Grundstückseigentümern wird nicht eröffnet und ist auch nicht beabsichtigt. Siehe dazu BT-Drs. 13/6701, S. 46.

<sup>896</sup> Vgl. dazu *Taupitz*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 203 ff. (246).

<sup>897</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 46. Siehe dazu *Frenz*, *BBodSchG*, § 24 Rdnr. 21; Landmann/Rohmer/*Dombert*, *Umweltrecht IV*, Nr. 9.1 § 24 Rdnr. 18 und *Vierhaus*, *NJW* 1998, S. 1262 ff. (1267).

<sup>898</sup> *Wagner*, *BB* 2000, S. 417 ff. (421 f.).

zur Abwehr der Sanierung oder der Abschluss eines Sanierungsvertrages genügen.<sup>899</sup> Nach anderer Ansicht soll der Anspruch unabhängig von jeglicher vorherigen behördlichen Tätigkeit entstehen können.<sup>900</sup> Einer Vertiefung dieses Streitstandes bedarf es hier nicht. Die wörtliche, systematische und teleologische Auslegung sprechen jedoch dafür, eine behördliche Sanierungsanordnung nicht als Voraussetzung für das Entstehen des Ausgleichsanspruches anzusehen.<sup>901</sup>

Die lastenverteilende Wirkung der Regelung ist schon aufgrund ihrer Konstruktion als nur beschränkt anzusehen. Die mit ihr intendierte Stärkung des Verursacherprinzips schlägt von vornherein fehl, wenn der Verursacher – wie oftmals – nicht mehr existent<sup>902</sup> oder nicht auffindig zu machen ist. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus dem Vorrang anderer Vereinbarungen, die die gesetzliche Haftungsverteilung verdrängen können.<sup>903</sup> Jene Subsidiarität der gesetzlichen Haftungsverteilung soll der verfassungsrechtlich geschützten Vertragsfreiheit<sup>904</sup> und der durch sie eröffneten Möglichkeit, insbesondere in vertraglichen Absprachen eine abweichende Gestaltung der Haftung im Innenverhältnis zu vereinbaren, geschuldet sein.

---

<sup>899</sup> So *Wagner*, BB 2000, S. 417 ff. (422) abstellend auf Wortlaut, Teleologie und Systematik der Regelung.

<sup>900</sup> Siehe dazu *Kobes*, NVwZ 1998, S. 786 ff. (796); *Vierhaus*, NJW 1998, S. 1262 ff. (1267).

<sup>901</sup> So *Landmann/Rohmer/Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 24 Rdnr. 26. Nach dieser Auffassung sollen statt einer behördlichen Anordnung die Kriterien, die für die Bilanzierung von Rückstellungen für Altlastensanierungen in der Handels- und Steuerbilanz entwickelt worden sind, auch für die Entstehung des Ausgleichsanspruches herangezogen werden können. Danach kann der Kostenerstattungsanspruch bereits dann geltend gemacht werden, wenn der Behörde die tätigkeitsauslösenden Tatsachen hinsichtlich des Grundstückszustands bekannt sind und der Pflichtige daher mit seiner Inanspruchnahme ernsthaft rechnen muss. Siehe zu den für die Handels- und Steuerbilanz entwickelten Kriterien ausführlich *Knopp/Löhr*, Bundes-Bodenschutzgesetz in der betrieblichen und steuerlichen Praxis, Rdnr. 746 ff.

<sup>902</sup> Die fehlende Möglichkeit einer Heranziehbarekeit des Verursachers oder seines Gesamtrechtsnachfolgers wird im Entwurf zur Änderung des Bundes-Bodenschutzgesetzes v. 18.10.2006, BT-Drs. 16/3017, als Anlass für Haftungsbeschränkungen des gutgläubigen Zustandsstörers genommen.

<sup>903</sup> Zur Abdingbarkeit des Ausgleichsanspruches in Allgemeinen Geschäftsbedingungen *Taupitz*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (251).

<sup>904</sup> Zur Vertragsfreiheit als Haupterscheinungsform der allgemeinen Handlungsfreiheit BVerfGE 8, S. 274 ff. (328); BVerwGE 1, S. 321 ff. (323).

### c) Schwierigkeiten bei der Geltendmachung der Ansprüche

Die Durchsetzung des störerinternen Ausgleichsanspruches erweist sich aus mehreren Gründen als risikoreich und ist nur in seltenen Fällen von Erfolg gekrönt. Dies liegt sowohl an seiner rechtlichen Ausgestaltung als auch an tatsächlichen Gegebenheiten. Hinsichtlich letzterer ähneln die Gründe zum Teil den im Rahmen der Ausführungen zu den privatrechtlichen Anspruchsgrundlagen vorgetragenen, auf die daher Bezug genommen wird.

Praktische Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere bei Vorhandensein mehrerer Verursacher. In der Praxis der Altlastensanierung zeigt sich immer wieder, dass eine eindeutige Abgrenzung der Verursachungsbeiträge sowie die Zuordnung zu dem jeweiligen Verursacher in einer Vielzahl der Kontaminationsfälle nicht geleistet werden kann. Ursächlich dafür sind meist der inzwischen verstrichene Zeitraum sowie sachbedingte technische und/oder naturwissenschaftliche Nachweisschwierigkeiten.<sup>905</sup>

Bestehen Nachweisschwierigkeiten tatsächlicher Art, kommt der rechtlichen Ausgestaltung der Beweislastverteilung für die Anspruchsdurchsetzung und damit letztlich für die Verwirklichung wenigstens einer partiellen Lastentragungsgerechtigkeit maßgebliche Bedeutung zu. Die entscheidende Weichenstellung liegt hierbei in der Zuweisung des Ausgleichsanspruches in den Zivilrechtsweg und der dadurch zur Anwendung kommenden zivilprozessualen Regeln. Ausgehend von den Grundsätzen des traditionellen deutschen Beweisrechts, wonach der Anspruchsteller die ihm günstigen anspruchsbegründenden Tatbestandsmerkmale darlegen und beweisen muss, hat der Gläubiger des Ausgleichsanspruches den Nachweis der Verursachung und des jeweils konkret geleisteten Beitrages zu erbringen.<sup>906</sup> Über diesbezügliche Beweisschwierigkeiten können ihm nur Beweiserleichterungen hinweg helfen, die jedoch im Bundes-Bodenschutzgesetz nicht vorgesehen sind. Die Rechtsprechung hat diese gesetzliche Regelungslücke erkannt, als planwidrig einge-

---

<sup>905</sup> Zu den Beweisschwierigkeiten *Wagner*, BB 2000, S. 417 ff. (422); v. *Westerholt*, NJW 2000, S. 931 ff.

<sup>906</sup> Siehe zu den zu erwartenden Beweisschwierigkeiten und der Notwendigkeit von Beweiserleichterungen *Schönfeld*, in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, § 24 Rdnr. 14 f.; zu Beweiserleichterungsmöglichkeiten näher Landmann/Rohmer/*Dombert*, Umweltrecht IV, Nr. 9.1 § 24 Rdnr. 41 ff. *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 26 möchte zur Verhinderung eines „Rückgriffsausschlusses de facto“ aus Beweisschwierigkeiten eine tatsächliche Vermutung dafür aufgestellt wissen, „dass derjenige, für dessen Verursachereigenschaft auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, im Verhältnis zu dem den Rückgriff begehrenden Zustandsstörer auch Verursacher ist.“



stuft und dem Ausgleichsberechtigten in bestimmten Fallkonstellationen Beweislast erleichterungen zuerkannt.<sup>907</sup>

Zusätzlich zu dem Aufklärungs- und Beweislastrisiko werden mit der Schaffung eines störerinternen Ausgleichsanspruches sämtliche Regressrisiken, wie z. B. die Insolvenz oder fehlende Auffindbarkeit des Anspruchsgegners, auf den Anspruchsgläubiger abgewälzt.

Weiterhin ist in rechtlicher Hinsicht die Frage, ob die in kaufrechtlichen „Altverträgen“ herkömmlichen allgemeinen Gewährleistungsausschlüsse für die Bodenbeschaffenheit „anderweitige Vereinbarungen“ i. S. d. § 24 II BBodSchG darstellen, für die Durchsetzung des Regressanspruches von hoher praktischer Relevanz. Die Begründung zum Regierungsentwurf, der zufolge der Käufer eines Grundstückes den mit dem Veräußerer vereinbarten Gewährleistungsausschluss „auch hinsichtlich des Ausgleichsanspruches gegen sich gelten lassen“ müsse,<sup>908</sup> wird nicht näher erläutert und findet im Gesetzeswortlaut keine Entsprechung. Zudem steht sie in diametralem Widerspruch zur bisher restriktiven Handhabung des Gewährleistungsausschlusses in der Rechtspraxis.<sup>909</sup> Die besseren Gründe sprechen daher dafür, eine Erstreckung von allgemeinen Gewährleistungsausschlüssen ohne klarstellenden Hinweis im Vertragstext auf den bodenschutzrechtlichen Regressanspruch abzulehnen.<sup>910</sup>

Die mangelhafte Funktionstauglichkeit des in § 24 II BBodSchG verankerten Regressanspruches tritt in aller Deutlichkeit vor Augen, wenn man die Bodensanierungstätigkeit nicht mit der Sanierung von Altlasten gleichsetzt, sondern darüber hinausgehend alle schädlichen Bodenveränderungen – wie vom Gesetzesansatz her intendiert – als potentiell sanierungsbedürftig ansieht. Entgegen der bisherigen Sanierungspraxis erschöpft sich die Sanierungstätigkeit und der Bodenschutz insgesamt nicht in der Bewältigung der Altlastenproblematik, sondern greift weit darüber hinaus. Von Gesetzes wegen ist der Grundstückseigentümer dazu verpflichtet, sämtliche schädlichen Bodenveränderungen unbesehen ihrer Genese zu sanieren.

Nicht auf Altstandorte oder Ablagerungen bezogene schädliche Bodenveränderungen stellen typischerweise Summations- und Distanzschäden aus verschiedenen Herkunftsbereichen dar, die meist unter Ablauf komplexer Wirkmechanismen entstanden sind. Ein konkreter Verursacher, dem gegenüber Regressansprüche geltend gemacht werden könnten, ist dann gleichfalls typischerweise nicht auszu-

---

<sup>907</sup> BGH, NVwZ 2004, S. 1267 ff. (1271).

<sup>908</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 46.

<sup>909</sup> Siehe dazu *Wagner*, BB 2000, S. 417 ff. (424 m. w. N. in Fn. 79, 80).

<sup>910</sup> Wie hier *Frensz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 32; *Wagner*, BB 2000, S. 417 ff. (424).

machen. Denn kennzeichnend für die Entstehung solcher schädlichen Bodenveränderungen ist gerade, dass sie nicht monokausal verursacht wurden und konkrete Verursachungsbeiträge schadensbildspezifisch nicht nachweisbar sind. Es liegt auf der Hand, dass in diesen Fallkonstellationen die Ausgleichsregelung des § 24 II BBodSchG mit ihrer Anknüpfung an konkrete Verursachungsbeiträge bereits schadensbedingt nicht fruchten kann. Für einen bedeutenden Teil zu sanierender Bodenschäden wird somit im Bundes-Bodenschutzgesetz kein tauglicher Ausgleichsmechanismus vorgehalten. Gerade in diesen Fällen jedoch wiegt die Belastung des Grundstückseigentümers ihrerseits, unter anderem wegen gänzlich fehlender Abwehrmöglichkeiten, besonders schwer. Deshalb wäre ein Belastungsausgleich hier sogar vordringlich angezeigt.

### d) Rechtssystematische Zuordnung der Ausgleichsregelung

Es wurde zuvor dargelegt, dass mit öffentlich-rechtlichen Pflichten einhergehende Belastungen zwingend auf dieser Ebene zum Ausgleich gebracht werden müssen. Eine Verlagerung der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit auf die zivilrechtliche Ebene ist nicht statthaft. Sollte die bodenschutzrechtliche Ausgleichsregelung zwischen Sanierungspflichtigen daher trotz ihrer Verortung im öffentlichen Recht dem Zivilrecht und der von ihm regulierten privatrechtlichen Ebene zuzuordnen sein, vermag sie die erforderliche Lastentragungsgerechtigkeit bereits aus rechtssystematischen Gründen nicht herzustellen.

In strukturell-systematischer und funktionaler Hinsicht ist die Ausgleichsregelung zunächst einmal Annex der öffentlich-rechtlichen Sanierungsverantwortlichkeit, da ihr Anknüpfungspunkt die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit des Sanierungspflichtigen ist.<sup>911</sup> Ungeachtet dieser öffentlich-rechtlichen Primärstruktur ist der Ausgleichsanspruch seinem Wesen nach jedoch zivilrechtlicher, genauer gesagt, schuldrechtlicher Natur.<sup>912</sup> Das folgt unter anderem daraus, dass es sich bei ihm

---

<sup>911</sup> Dieser Charakter resultiert schon daraus, dass die Verpflichtung zur Ausgleichszahlung in akzessorischer Weise von der behördlichen Inanspruchnahme zumindest des Ausgleichsgläubigers abhängt. Siehe zu dieser Interpretation des § 24 II BBodSchG *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 84 ff. m. w. N. Im Ergebnis ebenso *Vierhaus*, NJW 1998, S. 1262 ff. (1267); a. A. *Versteyl*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 23 f., der jedoch zumindest „irgendeinen Zusammenhang zu einem Verwaltungsverfahren“ zur Entstehung des Ausgleichsanspruches voraussetzen möchte.

<sup>912</sup> So z. B. *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 48; *Taupitz*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 203 ff. (S. 245 ff.); *Schuk*, Lastentragung, S. 260 m. w. N.; *Wagner*, BB 2000, S. 417 ff. (428) und – in anderem Zusammenhang – *Enders*, DVBl. 1993, S. 82 ff. (89); *Raeschke-Kessler*, NJW 1993, S. 2275 ff. (2281); *Müggenborg*, NVwZ 1992, S. 845 ff. (849); *Oerder*, NVwZ 1992, S. 1031 ff. (1038).

zwingend um einen Anspruch zwischen Rechtsträgern auf der Gleichordnungsebene handelt. Andernfalls könnten die an dem Ausgleichsverhältnis Partizipierenden nicht, wie in § 24 II BBodSchG vorgesehen, ihre privatrechtliche Risikoallokation an die Stelle der gesetzlichen setzen. Zudem wird durch § 24 II BBodSchG ein originärer Ausgleichsanspruch begründet und nicht etwa der staatliche Sanierungsanspruch gegenüber dem Verursacher auf den vorrangig in Anspruch genommenen Sanierungspflichtigen übertragen. Auch die Verweisung in § 24 VI BBodSchG auf den Zivilrechtsweg zur Anspruchsdurchsetzung spricht für eine zivilrechtliche Qualifikation des Ausgleichsanspruches. Bei öffentlich-rechtlicher Qualifikation müsste eine solche Zuständigkeitsvorschrift als rechtspolitisch verfehlt gelten.

Die Ausgleichsregelung des § 24 II BBodSchG ist demzufolge ihrer systematisch-funktionalen Primärstruktur nach dem öffentlichen Recht zuzuordnen, während der eigentliche Innenausgleich rein zivilrechtlicher Natur ist. Mit dieser ambivalenten Zwitterstellung stellt sie systematisch gesehen einen „Fremdkörper“ im öffentlichen Recht dar und läuft zugleich Gefahr, allgemeinen zivilrechtlichen Haftungsregelungen zu widersprechen, indem sie z. B. zivilrechtliche Wertungen außer Kraft setzt.<sup>913</sup>

Bedeutsamer noch ist nach hier vertretener Auffassung ihre Fehlfunktion im Hinblick auf die vorliegend erörterte Frage nach dem verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich von Eigentumsbelastungen und letztlich nach der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit. Dieser Funktionsmangel liegt darin begründet, dass das von § 24 II BBodSchG anvisierte Ausgleichsverhältnis ausschließlich die Ebene zwischen Verursacher und Sanierungspflichtigem betrifft und folglich nur in diesem Verhältnis eine gerechte Lastenverteilung zu bewirken vermag. Die Beziehung zwischen Staat und Bürger bleibt davon unberührt und unreflektiert. Die staatlicherseits auferlegte Belastung des Eigentums besteht vollumfänglich fort und kann lediglich mehr oder weniger erfolgreich abgewälzt werden. Der Zugriff des Staates auf die Privatebene bleibt bei einer Gesamtsaldierung der Lasten unvermindert. Eine gerechte Lastenverteilung zwischen Staat und Bürger kann auf diesem Wege nicht hergestellt werden. Ist eine im Allgemeinwohlinteresse erfolgende Belastung indes nicht (mehr) zu legitimieren, muss sie staatlicherseits auf das zu legitimierende Maß reduziert werden. Das kann nicht dadurch geschehen, dass dem Belasteten eine abdingbare Regressmöglichkeit gegenüber Dritten eingeräumt wird. Ein solcher Ausgleich erfolgt nicht von staatlicher Seite aus.

Nach diesseitiger Ansicht ist das im Bundes-Bodenschutzgesetz verwirklichte Lastenausgleichssystem zudem mit den einzuhaltenden europarechtlichen Vorgaben

---

<sup>913</sup> Siehe dazu die zusammenfassende Darstellung bei *Schulz*, Lastentragung, S. 262 f.

nicht in Einklang zu bringen. Die in der Umwelthaftungsrichtlinie z. B. mit öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüchen gegen die öffentliche Hand verfolgte Lastenverteilung unter Einschluss der staatlichen Ebene und der sie treffenden Verantwortung kann mit Hilfe des § 24 II BBodSchG nicht erreicht werden.<sup>914</sup> Es ist daher zu bezweifeln, dass die Ausblendung der staatlichen Ebene im Rahmen der Verteilung der Sanierungslasten im Bundes-Bodenschutzgesetz vor dem Hintergrund der Umwelthaftungsrichtlinie Bestand haben kann. Eine Auslegung bundesbodenschutzgesetzlicher Vorschriften im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Umwelthaftungsrichtlinie kann die von ihr intendierte staatliche Einbindung nicht bewirken. Schon unter diesem bedeutsamen Aspekt ergibt sich ein Anpassungsbedarf bodenschutzrechtlicher Vorschriften an das europäische Recht.

## e) Fazit

1.) Die Aufnahme der Ausgleichsregelung in das Bundes-Bodenschutzgesetz weist darauf hin, dass der Gesetzgeber die Verantwortlichkeit für die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten eigentlich als eine verschuldensunabhängige Verursacherhaftung ausgestaltet wissen möchte. Es hat sich jedoch gezeigt, dass mit dem gewählten Lösungsweg dieses Ziel nicht zu erreichen ist. Das liegt zum einen an den Schwächen der rechtlichen Ausgestaltung des Ausgleichsanspruches und zum anderen an seiner fehlenden Durchsetzbarkeit aus tatsächlichen Gründen. Unabhängig von der Realisierbarkeit des Ausgleichsanspruches wird der verfassungsrechtlich gebotene Belastungsausgleich in jedem Fall auf eine nachgeordnete Ebene verlagert und vom belastenden Verwaltungsakt abgekoppelt. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Sanierungsverfügung können daher die Belastungsfolgen nicht verlässlich beurteilt werden, was verfassungsrechtliche Bedenken hervorruft.

2.) Die Schaffung des Ausgleichsanspruches in § 24 II BBodSchG und die sich anschließenden Lobreden ob seiner umwälzenden Neuerungen verstellen den Blick dafür, dass er verfassungsrechtlichen und inzwischen auch europarechtlichen Vorgaben nicht gerecht wird. Mit ihm wird die Belastung auf der öffentlich-rechtlichen Ebene nicht ausgeglichen. Es wird keine staatliche Ausgleichspflicht statuiert, sondern stattdessen ein Regressanspruch privatrechtlicher Natur zur Verfügung gestellt. Die Intention des § 24 II BBodSchG liegt darin, unter mehreren ordnungsrechtlich Verantwortlichen in ihrer gleichgeordneten Individualität eine Gerechtigkeitspostulaten entsprechende Lastenverteilung vorzunehmen. Hinsichtlich der

---

<sup>914</sup> Ebenso wenig taugt § 9 I BBodSchG, der sich der (unvollständig bleibenden) Lastenverteilung zwischen privater und öffentlicher Ebene annimmt, angesichts seines beschränkten Anwendungsbereiches zum Ausgleich der Sanierungslast aus § 4 III BBodSchG.

Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit im Verhältnis Staat – Bürger hingegen vermag ein solcher Ausgleichsanspruch nichts auszurichten. Anders wäre zudem sein dispositiver Charakter nicht zu erklären.

3.) Erweist sich die Ausgleichsregelung des § 24 II BBodSchG zur Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit als nicht effizient und darüber hinaus als nur bedingt funktionstauglich, muss ein erneutes, intensives Nachdenken über anderweitige Lösungswege einsetzen. Denn mit dem weitgehenden Leerlaufen des § 24 II BBodSchG entfällt eine wesentliche Prämisse für die Freistellung der behördlichen Auswahlentscheidung zwischen mehreren potentiellen Sanierungsadressaten von Gerechtigkeitserwägungen und ihre primäre Ausrichtung an Praktikabilitäts- und Solvenz Kriterien.

4.) Bei der Suche nach neuen Lösungen ist vor allem im Blick zu behalten, dass der mit § 24 II BBodSchG angestrebte störerinterne Ausgleich allenfalls Lastentragungsgerechtigkeit im Rahmen des Individuallastprinzips herzustellen vermag. Eine Verwirklichung des Gemeinlastprinzips als Ausdruck und Folge einer das Gemeinwesen treffenden Verantwortlichkeit wird mit der gewählten Gesetzeskonstruktion ausgeschlossen. Dazu steht es im Widerspruch, dass der staatlichen Verantwortung für die Entstehung der jetzt sanierungsbedürftigen Bodenschäden eine nicht nur untergeordnete Bedeutung zukommt und diese haftungsrechtlich implementiert werden müsste. Die Umwelthaftungsrichtlinie kann insofern als Vorbild fungieren.

#### **IV. Handlungsoptionen der Behörde**

Sieht das Bundes-Bodenschutzgesetz explizit weder eine Ausgleichsregelung für eventuelle Eigentumsbeschränkungen des gutgläubigen Grundstückseigentümers noch für dessen finanzielle Belastung mit Sanierungskosten vor, bleibt sein Regelungsregime daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit den gesetzesvollziehenden Behörden Handlungsoptionen eröffnet werden, die auf eine verfassungskonforme Gesetzeshandhabung zielen. Gegenstand nachfolgender Untersuchungen sind damit die Möglichkeiten, den gutgläubigen Grundstückseigentümer durch eine vorrangige Inanspruchnahme anderer Pflichtiger<sup>915</sup> – vorbehaltlich von Duldungspflichten – von der Bodensanierung zu verschonen oder seine Haftung von vornherein auf den ihm tatsächlich zuwachsenden Vorteil zu beschränken.

---

<sup>915</sup> Das Begrenzungstopos der Störerauswahl wird bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts diskutiert. Siehe dazu Sächs. OVG, Jahrbuch 1, S. 203 ff. (205) und *Drems/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 302 m. w. N.

## 1. Zugriff auf andere Bodensanierungspflichtige

Die für den Vollzug des Bundes-Bodenschutzgesetzes zuständige Behörde ist von Gesetzes wegen nicht darauf festgelegt, auf den aktuellen Grundstückseigentümer als Sanierungspflichtigen zurückzugreifen. Vielmehr stellt ihr das Gesetz eine ganze Reihe potentieller Sanierungsadressaten zur Verfügung und gewährt ihr ein entsprechendes Auswahlmessen.<sup>916</sup> Zum Kreis der Sanierungsverpflichteten des § 4 III BBodSchG gehören neben den Zustandsverantwortlichen<sup>917</sup> vor allem der Verursacher und dessen Gesamtrechtsnachfolger<sup>918</sup> sowie aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Grund Sanierungspflichtige<sup>919</sup>.

Ob die Behörde von den ihr theoretisch eröffneten Handlungsoptionen Gebrauch macht oder überhaupt machen kann und welche ermessensleitenden Gesichtspunkte die Auswahlentscheidung dominieren, wird in den folgenden Ausführungen näher beleuchtet. Der Bedeutung in der Bodensanierungspraxis folgend wird der Fokus dabei auf die Inanspruchnahme des Verursachers gelegt. Seine vorrangige Heranziehung entspricht überdies der Intention des Gesetzgebers, der das Verursacherprinzip gestärkt wissen wollte. Jedoch werden in der Bodenschutzpraxis Schwierigkeiten bei dessen Heranziehung offenbar, die von ihm zumindest in dieser Dimension wohl nicht vorausgesehen worden sein dürften. Konsequenz dieser Schwierigkeiten ist, dass die Behörden dazu neigen, ihr Auswahlmessen dahingehend zu betätigen, den stets vorhandenen und leicht auffindigen Grundstückseigentümer zur Sanierung heranzuziehen. Allerdings hat sich die

---

<sup>916</sup> Auf den Streit, ob die Auswahlkriterien im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind (so die herrschende Literaturmeinung, z. B. *Drems/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 302; *Papier*, Altlasten, S. 69; *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 130) oder ihr vorgeschaltet den heranziehbaren Störer vorab determinieren (so z. B. *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 233 ff.) braucht mangels Untersuchungsrelevanz nicht weiter eingegangen werden.

<sup>917</sup> Neben dem aktuellen Grundstückseigentümer gehören dazu der frühere Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt.

<sup>918</sup> Beispiele für die Gesamtrechtsnachfolge sind Erbschaft (§§ 1922, 1967 BGB), Firmenübernahme (§ 25 HBG), Verschmelzung (§§ 346 III, 353 V, 359 II AktG), Umwandlung (§ 5 UmwG) und Gütergemeinschaft (§§ 1347 ff. BGB). Auf die Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers und damit in Zusammenhang stehende Fragen, insbesondere die Rückwirkungsfrage, wird im Folgenden nicht weiter eingegangen. Siehe dazu *Sparwasser/Engel/Vofskuhle*, Umweltrecht, § 9 VII Rdnr. 211 ff. m. w. N. Wenn im Folgenden vom Altlastenverursacher gesprochen wird, ist der sanierungspflichtige Gesamtrechtsnachfolger in die Begriffsbedeutung einbezogen.

<sup>919</sup> Zu dieser Art der Durchgriffshaftung näher *Sparwasser/Engel/Vofskuhle*, Umweltrecht, § 9 VII Rdnr. 225 m. w. N.

Behörde bei ihrer pflichtgemäß auszuübenden Auswahlentscheidung neben dem Gedanken der effektiven Gefahrenabwehr auch an dem berechtigten Interesse des Zustandsstörers nur an einer zu legitimierenden Inanspruchnahme zu orientieren. Das gilt umso mehr, als dieser im Falle der Bodensanierungspflicht aus tatsächlichen Gründen nicht zu einer effektiveren Gefahrenbeseitigung in der Lage ist als andere Pflichtige auch und der das Gefahrenabwehrrecht kennzeichnende Zeitdruck hier offensichtlich nicht besteht.

### a) Bestimmung und Heranziehung des Verursachers

Um überhaupt einen Verursacher für die Bodensanierung heranziehen zu können, muss dieser zunächst einmal bestimmt werden, was in der Praxis unter Umständen erhebliche Schwierigkeiten bereiten kann.

Die Bestimmung der Verursachereigenschaft ausschließlich anhand naturwissenschaftlich-logischer Kriterien eröffnete einen uferlosen Personenkreis als potentielle Verursacher, zu dem sogar der einzelne Abfallerzeuger<sup>920</sup> gezählt werden könnte.<sup>921</sup> Zur Einschränkung der rein naturwissenschaftlich-logischen Kausalität müssen daher wertende Gesichtspunkte herangezogen werden.<sup>922</sup>

Soweit die Sanierungspflicht des Verursachers der polizeirechtlichen Haftung des Handlungs- bzw. Verhaltensstörers entspricht, kann zur Begriffsbestimmung auf die von Rechtsprechung und Literatur entwickelte polizeirechtliche Dogmatik zurückgegriffen werden.<sup>923</sup> Ein solcher Rückgriff ist aber – wie bei der Zustandsstörerhaftung – nur gerechtfertigt, wenn und soweit es sich bei der Sanierungspflicht um eine reine Gefahrenabwehrmaßnahme handelt. Den die Bodensanierungstätigkeit

---

<sup>920</sup> Zur Frage, ob mit dem Van-de-Walle Urteil des Europäischen Gerichtshofes v. 07.09.2004 – Rs. C-1/03 – (= NVwZ 2004, S. 1341; DVBl. 2004, S. 1539 m. Anm. Frenz) die Abfallerzeugereigenschaft nach wie vor die tatsächliche Sachherrschaft im Zeitpunkt des Abfallanfalles voraussetzt oder nunmehr die Setzung von Ursachen im Vorfeld der Abfallentstehung genügt, äußert sich kritisch *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 228 ff.

<sup>921</sup> Zum Unterschied zwischen notwendiger Bedingung und Ursache siehe *v. Bar*, Die Lehre vom Causalzusammenhange, S. 4 ff. und *Papier*, JZ 1994, S. 810 ff. (815). Ob und inwieweit Lieferanten, Abfallerzeuger und Transporteure als Verhaltensstörer angesehen werden können, ist noch nicht höchstrichterlich entschieden worden. Siehe dazu eingehend *Versteyl*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 147 ff. (S. 183).

<sup>922</sup> So ausdrücklich im Hinblick auf § 4 I BBodSchG die Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 34.

<sup>923</sup> So *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 9 VII Rdnr. 187.

kennzeichnenden Besonderheiten ist dabei stets Rechnung zu tragen.<sup>924</sup> Soweit es nicht um eine klassische Gefahrenabwehrmaßnahme geht, muss sich die Begriffsauslegung an bodenschutzspezifischen Vorschriften orientieren. Dabei kommt insbesondere denjenigen Normen Bedeutung zu, die der rechtlichen Implementierung von Verantwortlichkeiten dienend ihnen entsprechende bodenschützende Pflichten statuieren. Bislang wird weitgehend ungeachtet der bodenschutzrechtlichen Sondersituation die gewachsene polizei- und ordnungsrechtliche Dogmatik zur Bestimmung des Verursachers herangezogen. Danach werden folgende Haupttheorien vertreten:

- Theorie der unmittelbaren Verursachung (*causa proxima non remota spectatur*)<sup>925</sup>: Handlungsstörer ist unbesehen von Rechtswidrigkeit und Schuld derjenige, der selbst unmittelbar die konkrete Gefahr oder Störung herbeigeführt und damit die Gefahrenschwelle überschritten hat. Maßgeblich soll sein, ob der Verursachungsbeitrag mit dem Erfolg eine natürliche Einheit bildet, die es rechtfertigt, einen Wertungszusammenhang zwischen ihnen herzustellen<sup>926</sup> bzw. ob ein enger Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang zwischen Verhalten und Gefahr vorliegt<sup>927</sup>.
- Theorie der rechtswidrigen Verursachung<sup>928</sup>: Um die Rechtswidrigkeit des Verursachungsbeitrages festzustellen, wird auf die Verletzung von Verkehrspflichten rekurriert.<sup>929</sup> Die Theorie gründet auf der Überlegung, dass mit dem Risiko der Gefahren- und Störungsbeseitigung nur derjenige behaftet sein soll, der sich mit seinem Verhalten außerhalb der Rechtsordnung begeben hat.

---

<sup>924</sup> In diese Richtung auch *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 309 ff., der für einen „erweiterten“ Verursacherbegriff eintritt.

<sup>925</sup> Diese Theorie wurde schon vom Preußischen Oberverwaltungsgericht vertreten, PrOVGE 103, S. 139. Näher zur Theorie der unmittelbaren Verursachung *Dreys/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 313 ff.; *Würtenberger*, in: Achterberg (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, § 21 Rdnr. 206 ff. m. w. N. Diese Theorie und ihre Wurzeln ausführlich darstellend und kritisch würdigend *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 169 ff.

<sup>926</sup> So *Dreys/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 316.

<sup>927</sup> *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 198.

<sup>928</sup> *Schnur*, DVBl. 1962, S. 1 ff.; *Pietzker*, DVBl. 1984, S. 457 ff. (460).

<sup>929</sup> Diese enge Sichtweise kritisiert *Papier*, Altlasten, S. 26 f. unter Hinweis auf die „Ausfallfunktion“ und „Reservfunktion“ des allgemeinen Polizeirechts.



- Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphären<sup>930</sup>: Kriterium ist hier die objektive Verletzung einer Pflicht zur Wahrung der Gemeinwohlverträglichkeit des eigenen Verhaltens. Eine solche Pflicht wird zunächst durch spezialgesetzliche risikozeuweisende Rechtsnormen begründet, die (objektivierte) Sorgfaltskriterien zur Verfügung stellen. Für den Bereich des Bodenschutzes sind vor allem die §§ 4 I, II und 7 BBodSchG.<sup>931</sup> Subsidiär können Bestimmungen über die polizeirechtliche Verantwortlichkeit, aber auch grundrechtliche Wertentscheidungen (Artt. 20a, 20 I, 28 I S. 1 GG) herangezogen werden. Subjektive Kenntnisse und Fähigkeiten zur Einhaltung der Pflicht bleiben unberücksichtigt.

Die Tauglichkeit dieser überkommenen Theorien zur Verursacherbestimmung erweist sich bei der Anwendung auf das Bundes-Bodenschutzgesetz aus folgenden Erwägungen als beschränkt:

Die zur Bestimmung der Rechtswidrigkeit oder Pflichtwidrigkeit herangezogenen Verkehrspflichten bestimmen sich nach dem jeweiligen Kenntnisstand in Wissenschaft und Praxis zum Zeitpunkt der schädigenden Handlung. Eine Berufung auf die frühere Unkenntnis über das Schädigungspotential bodenschutzrelevanter Schadstoffe und seine Langfristigkeit vermag dann der schadensursächlichen Handlung ihre Rechtswidrigkeit bzw. Pflichtwidrigkeit zu nehmen. Ebenso wie damalige Erkenntnis- und Wissensdefizite haben die (bewusste) politische Förderung und Tolerierung letztlich bodenschädigender Wirtschaftsaktivitäten zum Zwecke der Wohlstandsmehrung die Herausbildung bodenschutzrelevanter Verkehrspflichten verhindert oder zumindest erschwert. In solchen Fällen fehlender Verkehrspflichten kann die Verursachereigenschaft nicht begründet werden. Der spätere Wandel des Erkenntnis- und Entwicklungsstandes in Wissenschaft und

---

<sup>930</sup> Die Verletzung einer zum Zeitpunkt der Verursachungshandlung bestehenden öffentlich-rechtlichen Pflicht fordern aus der Rechtsprechung z. B. OVG Lüneburg, NJW 1998, S. 97 f.; VG Düsseldorf, NVwZ 1999, S. 216 ff. und aus dem Schrifttum *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 9. Das OVG Münster, NVwZ 1997, S. 804 ff. (805) will die ordnungsrechtliche Einstandspflicht demjenigen auferlegen, „dem die Verantwortlichkeit nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes gebührt“.

<sup>931</sup> Vor Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes konnten beispielsweise einschlägige Vorschriften der aus dem norddeutschen Bund übernommenen Gewerbeordnung v. 01.07.1883 (GBl. S. 177) herangezogen werden, z. B. § 51 GewO. Zur Bestimmung der Pflichtwidrigkeit wurde auch auf zivilrechtliche Handlungsanforderungen abgestellt, insbesondere auf die deliktsrechtlichen Verkehrspflichten und die zur Vermeidung der wasserrechtlichen Gefährdungshaftung des § 22 WHG (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts v. 27.07.1957, BGBl. I S. 1110, 1386, neugef. d. Bekanntmachung v. 19.08.2002, BGBl. I S. 3245, zul. geänd. d. Art. 2 G. v. 25.06.2005, BGBl. I S. 1746) einzuhaltenden Pflichten.

Technik begründet ebenso wenig wie eine nachträgliche Änderung der in einer Gesellschaft vorherrschenden Wertvorstellungen rückwirkend Verkehrspflichten oder objektive Sorgfaltsmaßstäbe.<sup>932</sup>

Die Anknüpfung der Rechtswidrigkeit und Pflichtwidrigkeit an den damals defizitären Kenntnisstand in Wissenschaft und Praxis wird zuweilen kritisiert. Zur Begründung wird damit argumentiert, dass gerade bei unbekanntem Risikopotential ein erhöhter objektiver Sorgfaltsmaßstab einzufordern sei und zu erhöhter Wachsamkeit und Vorsicht gemahnt werden müsse. Andernfalls könnte ein bewusst niedrig gehaltener Kenntnisstand und eine im Interesse des allgemeinen Wirtschaftsaufschwunges vernachlässigte Sorgfalt die Ausbildung strengerer Verhaltenspflichten verhindern. Dieser Kritik ist zuzugeben, dass die Einhaltung des zivilrechtlichen Sorgfaltsmaßstabes nicht zwangsläufig von jeglicher Verantwortung für Handlungsfolgen befreien kann, wie die Statuierung von Gefährdungshaftungstatbeständen zeigt. Welche Verantwortlichkeiten im gesamtstaatlichen Kontext zum Zeitpunkt der schadensrelevanten Handlung bestehen bzw. bestanden haben, kann nicht anhand zivilrechtlicher Sorgfaltsmaßstäbe bestimmt werden, sondern bedarf einer Gesamtschau aller haftungsrelevanten Normen. Ob die Erteilung einer (rechtmäßigen) Genehmigung und deren Einhaltung das Einstehenmüssen für Spätfolgen ausschließen, muss unter Beachtung der zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung bestehenden Haftungsverteilung entschieden werden. Hierbei gilt es zwischen der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Ebene zu unterscheiden. So ist es z. B. durchaus denkbar, dass der Betreiber einer gefährlichen Anlage auf der Gleichordnungsebene für Privatschäden haftet, nicht aber für Allgemeenschäden auf der öffentlich-rechtlichen Ebene, gegebenenfalls vorausgesetzt diese sind bei einem genehmigten Betriebsvorgang entstanden.<sup>933</sup> Maßgeblich für die Begründung der bodenschutzrechtlichen Verursachereigenschaft ist demnach die Haftungsverteilung auf der öffentlich-rechtlichen Ebene innerhalb der Rechtsordnung, wie sie zum Zeitpunkt des Verursachungsbeitrages bestand.

---

<sup>932</sup> *Papier* argumentiert, dass der spätere Wandel des Erkenntnis- und Entwicklungsstandes in Wissenschaft und Technik der nachträglichen Änderung der objektiven Sachlage gleichkomme und daher aufgrund des rechtsstaatlich begründeten Rückwirkungsverbotens belastender Gesetze nicht dazu führen könne, dass ein einmal polizeirechtlich irrelevantes Geschehen nachträglich zu einem polizeiwidrigen wird. Siehe dazu *Papier*, JZ 1994, S. 810 ff. (815) m. w. N. und bereits NVwZ 1986, S. 256 ff. (259). Für eine Bestimmung der Verantwortlichkeit nach der bei Gefahrbegründung objektiv gegebenen Gefahrenlage treten ein *Brandt*, Altlastenrecht, S. 142; *Oerder*, NVwZ 1992, S. 1031 ff. (1035 f.); *Schink*, DVBl. 1986, S. 161 ff. (169).

<sup>933</sup> Soweit z. B. Störfallsituationen Prüfungsgegenstand waren und ihre Folgen als sozialadäquates Risiko akzeptiert worden sind, kommt ein Haftungsausschluss auch bei Störfällen in Betracht.

Sowohl die Eruierung des konkreten Verursachungsbeitrages als auch die Examination der jeweiligen Haftungsvorschriften wird die Bodenschutzbehörden indessen vor erhebliche Schwierigkeiten stellen.

Des Weiteren ist für eine Inpflichtnahme des Verursachers von entscheidender Bedeutung, welche Beweisanforderungen an den Nachweis seines Verursachungsbeitrages zu stellen sind. Im Ordnungsrecht stehen sich hier zwei Auffassungen gegenüber: Nach der einen soll nur eine den Grad der Gewissheit erreichende Verursachung zur Rechtfertigung der Lastentragung ausreichen.<sup>934</sup> Der anderen zufolge muss die Verursachung nicht feststehen, sondern es soll der auf die Verursachung hindeutende „Anschein“ genügen.<sup>935</sup> Gerechtfertigt wird die Beweismaßreduktion damit, dass nach dieser Auffassung die Kostenbelastung nur als „vorläufig“ verstanden wird. Erweist sich nämlich der Verursachungsverdacht aufgrund einer ex post-Betrachtung als unzutreffend, soll dem Inanspruchgenommenen ein Entschädigungsanspruch entsprechend den Regeln für die Entschädigung des Nichtstörers zustehen, wenn er den Anschein nicht hervorgerufen hat. Das führt dann zu der schon erwähnten „Spaltung“ des Störerbegriffes in einen „gefahrenabwehrrechtlichen“ und einen „lasten- oder entschädigungsrechtlichen“. In der Gesetzgebungspraxis ist man Beweislastvermutungen und Beweismaßreduzierungen zur Erleichterung des praktischen Vollzuges der Handlungshaftung bisher kaum nachgegangen. Stattdessen ist die nicht unproblematische Tendenz zu erkennen, die in der Vollzugspraxis auftauchenden Beweisschwierigkeiten durch eine extensive Handhabung der Zustandshaftung zu kompensieren. Den Verursachungsnachweis für schädliche Bodenveränderungen betreffend hat der Verwaltungsgerichtshof Mannheim in seinem Beschluss vom 11.12.2000 entschieden, dass zumindest „objektive Faktoren als tragfähige Indizien vorhanden sein“ müssen, „die den Schluss rechtfertigen, zwischen dem Verhalten einer Person und der eingetretenen Gefahrenlage bestehe ein gesicherter Ursachenzusammenhang“. Die bloße Möglichkeit eines Geschehensablaufes hingegen genüge nicht.<sup>936</sup> Der seit der schadensursächlichen Tätigkeit verstrichene Zeitraum und die Komplexität der Bodenprozesse vereiteln oftmals den rechtlich einzufordernden Verursachungsnachweis, sodass der Verursacher letzten Endes nicht herangezogen werden kann.

Neben das Problem, eine schadensrelevante Handlung nach Jahrzehnten als solche überhaupt auszumachen und sie dann noch einer bestimmten Person zuzuordnen, tritt ein weiteres: Diese Person muss ferner ausfindig gemacht werden. Dieses

---

<sup>934</sup> Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 131; Hoffmann-Riehm, in: Festschrift für Wacke, S. 327 ff. (336).

<sup>935</sup> VGH Mannheim, NVwZ 1990, S. 781 ff. (784); Breuer, in: Selmer/v. Münch (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Martens, S. 316 ff. (335 f.); Seibert, DVBl. 1992, S. 664 ff. (669).

<sup>936</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 2002, S. 16 = VBIBW 2001, S. 281.

Unterfangen scheidet oftmals daran, dass der Verursacher (und sein Gesamtrechtsnachfolger) nicht mehr existieren.<sup>937</sup> Kann der Verursacher einer Bodenkontamination trotzdem einmal gefunden werden, hat er lediglich den von ihm konkret verursachten Schaden zu sanieren, vorausgesetzt allerdings eine Abgrenzung der Schadensanteile ist mit Sicherheit möglich. Bei komplexen Schäden führt das dazu, dass der Verursacher für den Restschaden nicht herangezogen werden kann, wenn er den auf ihn entfallenden Verursachungsbeitrag saniert hat. Es liegt auf der Hand, dass dadurch die Behebung des Bodenschadens aus behördlicher Sicht komplizierter und aufwendiger wird und daher eine Heranziehung des vollumfänglich haftenden Grundstückseigentümers attraktiver erscheint.

Bei einem Großteil der Bodenschäden handelt es sich ohnehin um Distanz- oder Summationsschäden, bei denen allenfalls ein Verursachungsbeitrag bestimmter gesellschaftlicher Gruppen festgestellt werden kann. So sind z. B. die zur Bodenversauerung oder -eutrophierung führenden Schwefel- und Stickstoffdepositionen meist auf Tätigkeiten der Industrie, der Energieerzeuger, des Verkehrs oder der Landwirtschaft zurückzuführen.<sup>938</sup> Damit stehen in erster Linie gesellschaftliche Gruppen in der Verantwortung, deren Verursachereigenschaft mit den vorstehenden Theorien nicht begründet werden kann und die letztlich nicht zur Bodensanierung herangezogen werden können. Ein weiteres Beispiel für die Verursachung von Bodenschäden ohne rechtlichen Verursacher ist die nahezu ungebremst anhaltende Versiegelungstätigkeit. Beim Straßenbau werden im Fahrbahnbereich regelmäßig die Böden stark ausgekoffert, mit zum Teil erheblich belasteten Schottern aufgefüllt, dann verdichtet und mit einer wasser- und luftundurchlässigen Decke versiegelt. Nach solchen Maßnahmen ist sowohl unter als auch neben der Straße kein Bodenleben mehr möglich.<sup>939</sup> Da solchermaßen generierte Bodenschäden von Gesetzes wegen ebenfalls zu sanieren sind, verbleibt wegen der rechtlichen Schwierigkeiten, mit den im Gefahrenabwehrrecht etablierten Theorien die Verursachereigenschaft zu begründen, nur der Zugriff auf den (gutgläubigen) Grundstückseigentümer.

Aus Vorstehendem kann das Fazit gezogen werden, dass bereits die Bestimmung des Verursachers erhebliche Schwierigkeiten tatsächlichen und rechtlichen Ursprunges bereitet und überdies je nach vertretener Theorie Differenzen in der Bestimmung auftreten können. So nehmen z. B. die Vertreter von wertungsoffenen

---

<sup>937</sup> Siehe dazu und zum daraus abgeleiteten Bedürfnis einer Haftungsverschönerung des gutgläubigen Zustandsstörers den Entwurf zur Änderung des Bundesbodenschutzgesetzes v. 18.10.2006, BT-Drs. 16/3017.

<sup>938</sup> Vgl. den Umweltbericht 1998 der Bundesregierung, S. 89 ff. (90).

<sup>939</sup> *Meuser/Blume*, in: Blume (Hrsg.), *Handbuch des Bodenschutzes*, S. 573 ff.

Theorien die Verursachereigenschaft des Abfallproduzenten (= Abfallerzeuger)<sup>940</sup> an, wenn sich die mit der Abfallerzeugung entstehende Gefahrenlage in der Überlassung der Abfälle angesichts deren Gefährlichkeit fortgesetzt hat und diese nach dem damaligen Stand von Wissenschaft und Technik sowie nach dem allgemeinen Kenntnisstand erkennbar war.<sup>941</sup> Nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung hingegen kann eine Verursacherhaftung erst dann bestehen, wenn der Entsorgungspflichtige selbst die zu den schädlichen Bodenveränderungen führende Ablagerung vorgenommen hat, um das Unmittelbarkeitserfordernis zu erfüllen.

Die Offenheit der Theorienansätze für Wertungsgesichtspunkte birgt somit weitere Unsicherheiten in sich. Beweisschwierigkeiten und eine unter Umständen mühsame Nachforschungsarbeit stellen weitere Ursachen dafür dar, dass in der Bodenschutzpraxis die Heranziehung des Verursachers restriktiv gehandhabt wird, und zwar zu Lasten des aktuellen Grundstückseigentümers. Selbst wenn jedoch alle diese Schwierigkeiten bewältigt werden können und ein liquider, rechtswidrig handelnder Verursacher zur Sanierung oder zur Kostenerstattung herangezogen werden könnte, besteht noch die Möglichkeit, dass der Zugriff auf ihn durch Spezialvorschriften ausgeschlossen wird.<sup>942</sup> Hinzu kommt die nicht unbeachtliche Anzahl an Fällen, in denen ein Verursacher nicht (mehr) existiert. Soll dann sein Gesamtrechtsnachfolger in Anspruch genommen werden, gilt es eine weitere Besonderheit zu beachten: Aufgrund des Verbotes einer echten (retroaktiven) Rückwirkung<sup>943</sup> ist die Anwendbarkeit des § 4 III S. 1 Var. 2 BBodSchG auf

---

<sup>940</sup> Die Landesgesetze von Hessen und Thüringen bspw. bejahen die Sanierungsverantwortlichkeit des Abfallerzeugers, § 12 I Nr. 2 HAltlastG und § 20 I Nr. 2 ThürAbfAG.

<sup>941</sup> So *Papier*, NVwZ 1986, S. 256 ff. (261), anders noch in „Altlasten“, S. 21; weiter differenzierend *Brandt*, Altlastenrecht, S. 136.

<sup>942</sup> Eine solche Vorschrift ist z. B. § 1 I AKG (Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandener Schäden – Allgemeines Kriegsfolgengesetz v. 05.11.1957, BGBl. III Nr. 653-1, zul. geänd. d. G. v. 12.08.2005, BGBl. I S. 2354), der einen Haftungsausschluss im Falle von Rüstungsaltposten, die durch das deutsche Reich rechtswidrig verursacht worden sind, bewirkt. Siehe dazu BVerwG, NVwZ 2006, S. 354 ff.

<sup>943</sup> Da der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts seine seit der Mitte der 1980er Jahre vertretene eigenständige Terminologie („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“ und „tatbestandliche Rückanknüpfung“) inzwischen aufgegeben hat, wird hier die vom Ersten Senat durchgängig beibehaltene und vom Zweiten Senat wieder aufgegriffene Terminologie der „echten“ und „unechten“ Rückwirkung verwendet. Siehe dazu BVerfGE 11, S. 139 ff. (145 f.); 63, S. 343 ff. (353); 72, S. 200 ff. (241 f.); 95, S. 64 ff. (86) und 97, S. 67 ff. (78 f.).

Gesamtrechtsnachfolgen, die vor Mitte der 1980er Jahre abgeschlossen waren, umstritten.<sup>944</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem Revisionsurteil vom 16.03.2006 klärend Stellung bezogen.<sup>945</sup> In diesem Judikat geht das Gericht davon aus, dass § 4 III S. 1 Var. 2 BBodSchG keine echte Rückwirkung enthält, da eine Gesamtrechtsnachfolge in abstrakte öffentlich-rechtliche Pflichten der Rechtsordnung bereits seit langem bekannt sei. Bestand daher zum Zeitpunkt der Verursachung der schädlichen Bodenveränderung oder der Altlast ein abstrakt gesetzlicher Haftungstatbestand für den Verursacher und war im Zeitpunkt des Abschlusses der Gesamtrechtsnachfolge die Gesamtrechtsnachfolgefähigkeit in abstrakte öffentliche Pflichten anerkannt, liegt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts keine echte Rückwirkung des § 4 III S. 1 Var. 2 BBodSchG vor. Anders sieht das bislang der Bundesgerichtshof, der ohne vertiefende Erörterung und Begründung von einer echten Rückwirkung dieser Norm ausgeht, die nur unter weiteren Voraussetzungen zulässig sei.<sup>946</sup> Ob sich das höchste Zivilgericht zukünftig der Rechtsansicht des Bundesverwaltungsgerichts anschließen wird, bleibt abzuwarten, wäre jedoch unter rechtspolitischem Aspekt und aus Gründen der Rechtsharmonisierung begrüßenswert.

## b) Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen

Fließen in die Bestimmung der Verursachereigenschaft Wertungsaspekte mit ein, indem nach Zurechnungsgründen wie der Rechtswidrigkeit oder der Pflichtwidrigkeit des Verhaltens gefragt wird, kommt man nicht umhin, sich mit der Wirkung behördlicher Genehmigungen auseinander zu setzen. Denn ihnen kann eine rechtfertigende Kraft zuerkannt werden, die eine Verhaltensverantwortlichkeit und infolge dessen die Heranziehung des Verursachers zumindest auf der öffentlich-rechtlichen Ebene ausschließt.<sup>947</sup> Das Vorhandensein behördlicher

---

<sup>944</sup> Siehe dazu BGH, NVwZ 2004, S. 1267 ff., der bei Rechtsnachfolgen ab Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts keine unzulässige Rückwirkung annimmt. Einen Überblick zum Streitstand hinsichtlich der Nachfolge in materielle und konkrete Polizeipflichten ohne eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Pflichten gibt *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 309 ff. Rdnr. 187 ff.

<sup>945</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 7 C 3/05, NVwZ 2006, S. 928 = NJW 2006, S. 3018.

<sup>946</sup> So z. B. BGH, NVwZ 2004, S. 1267 ff., der dort für vor Mitte der 1980er abgeschlossene Gesamtrechtsnachfolgen eine unzulässige echte Rückwirkung annimmt.

<sup>947</sup> Eine bloße behördliche Duldung des die Bodenveränderung bewirkenden Verhaltens soll wegen ihrer zeitlichen Limitierung eine spätere Heranziehung zur Beseitigung der Handlungsfolgen nicht ausschließen. So *Landel/Vogg/Wüterich*, *Bundes-Bodenschutz-*

Genehmigungen, insbesondere für das bodenschädigende Verhalten, wird in Rechtsprechung und Literatur unter dem Topos „Legalisierungswirkung“ behördlicher Genehmigungen thematisiert. Das Bundes-Bodenschutzgesetz selbst enthält keine Aussage zu einer eventuellen Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen.<sup>948</sup>

„Legalisierungswirkung“ bezeichnet in der rechtswissenschaftlichen Literatur und in der Rechtsprechung einen Rechtfertigungsgrund für Störungen, der es ausschließt, den Genehmigungsempfänger für die störenden Folgen eines genehmigten Handelns in Anspruch zu nehmen.<sup>949</sup> Es soll mit anderen Worten durch die Erteilung einer Genehmigung die rechtliche Verantwortlichkeit für einen späteren Schadenseintritt vom Verursacher genommen werden, sodass seine Schadensersatzpflicht nicht begründet werden kann. Dabei wird sogar in Erwägung gezogen, der Legalisierungswirkung eine Art „dingliche Natur“ zuzusprechen und sie auf spätere Eigentümer bzw. Sachherrschaftsinhaber auszudehnen.<sup>950</sup> Eine solche „überschießende“ Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen muss angesichts dessen verwundern, dass es beim Verursacher um die Entbindung von seiner Verhaltensverantwortlichkeit geht, während beim Eigentümer bzw. Sachinhaber die davon wesensverschiedene Zustandsverantwortlichkeit in Rede steht. Dieses grundsätzlich zustimmungswürdige Ergebnis kann ohne solche dogma-

---

gesetz, § 4 Rdnr. 7. Zur Bedeutung einer behördlichen Duldung für die Sanierungspflicht *Versteyl*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 111; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 73.

<sup>948</sup> Gesetzliche Aussagen zu einer Legalisierungswirkung fanden bzw. finden sich zum Teil in versteckter Form in einigen Landesgesetzen (z. B. § 12 III HAltlastG, § 20 II ThAbfAG und eingeschränkt § 13 III Bln BodSchG) sowie in § 303 V UGB-ProfE, UBA-Berichte 4/94.

<sup>949</sup> Vgl. schon BVerwGE 55, S. 118 ff. und *Peine*, JZ 1990, S. 201 ff. (203 f.). Die hier vertretene Trennung der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Ebene bezüglich der Bestimmung von Verantwortlichkeitssphären erfordert es, die Legitimierungswirkung entsprechend zu differenzieren. Das Entfallen der Verhaltensverantwortlichkeit müsste dann für die Beziehung zum Staat einerseits und für die zu Privaten andererseits gesondert betrachtet werden.

<sup>950</sup> *Papier*, Altlasten, S. 31 und ihm folgend *Schneider*, Altlastensanierung, S. 90; ebenso *Würtenberger/Heckmann/Riggert*, PolR, S. 208. Der Grundstückseigentümer soll in solchen Fällen nur als Notstandspflichtiger zur (kostenfreien) Duldung der zur Gefahrenabwehr erforderlichen Eingriffe herangezogen werden können. Auch *Kloepfer* hat erwogen, den Grundstückseigentümer bei einer Kontamination seines Grundstückes durch den Genehmigungsempfänger von der Sanierungsverantwortlichkeit auszunehmen, NuR 1987, S. 7 ff. (15): „Auf behördliche Genehmigungen der Deponie kann sich der Eigentümer regelmäßig im gleichen Umfang wie der Betreiber berufen, selbst wenn er nicht Adressat der Genehmigung ist.“

tischen Brüche dadurch erreicht werden, dass die Zustandsstörerhaftung auf ihre Legitimationsgründe zurückgeführt und in Übereinstimmung mit diesen interpretiert wird. Geht man so vor, wird ersichtlich, dass eine umfassende Haftung des (gutgläubig) erwerbenden Grundstückseigentümers für Umweltschäden nicht begründet werden kann.

Mit der Frage nach dem Haftungsausschluss bei Innehabung einer Genehmigung wird die Problematik angesprochen, dass Verantwortung oftmals durch die Aufspaltung eines Geschehensablaufes in mehrere, aufeinander folgende Handlungsbereiche verloren geht. Virulent wird dieser Verlust vor allem dort, wo mehrere Personen oder Instanzen an einem Entscheidungsprozess beteiligt sind oder die Handlungsfolgen nicht (sicher) vorhersehbar waren,<sup>951</sup> sodass die Verantwortung (partiell) auf andere abgewälzt oder gänzlich abgestritten werden kann. Die staatlichen Eröffnungskontrollen für Tätigkeiten oder Anlagen repräsentieren mehrpolige Entscheidungsprozesse, an denen meist verschiedene Behörden, sonstige Träger öffentlicher Belange, der Vorhabensträger selbst und Betroffene partizipieren. Die Folgen der beantragten Aktivitäten waren und sind zu diesem frühen Zeitpunkt nicht selten schwierig zu prognostizieren, zumindest was ihre langfristigen Implikationen auf die Umwelt anbelangt. Das Bodenschutzrecht wie das gesamte Umweltschutzrecht ist demnach prädestiniert dafür, dass Verantwortung geteilt, verlagert und schließlich abgestritten wird. Die Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen bedarf daher einer genaueren Analyse vorfindbarer Verantwortlichkeiten.

Frühere Gerichtsentscheidungen zeigen, dass eine Legalisierungswirkung nicht unbegrenzt angenommen wird, sondern eine Limitierung ihrer Rechtfertigungskraft im Einklang mit dem Genehmigungsumfang und -inhalt erfolgen soll.<sup>952</sup> Zur Begründung wird angeführt, dass mit der Erteilung einer Genehmigung die Folgen, die sich aus ihrer Ausnutzung ergeben, nicht „gebilligt“ oder „in Kauf genommen“ worden seien.<sup>953</sup> Das müsse dann erst recht für solche Risiken gelten, die zum Zeitpunkt der Eröffnungskontrolle noch nicht erkennbar waren und deswegen nicht in

---

<sup>951</sup> Siehe dazu *Amelung*, in: Klingenmüller (Hrsg.), *Gentechnik im Widerstreit*, S. 7 ff. (9).

<sup>952</sup> Zur Legalisierungswirkung von Baugenehmigungen VGH München, NVwZ 1992, S. 905 ff.; VGH Mannheim, Beschl. v. 11.09.1986, BWGZ 1986, S. 681 ff. (682); OVG Koblenz, NVwZ 1992, S. 499 ff. Zur Legalisierungswirkung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen VGH Mannheim, NVwZ 1990, S. 781 ff. und von abfallrechtlichen Deponiezulassungen VGH München, NVwZ-RR 1994, S. 314 ff. Die Legalisierungswirkung bergrechtlicher Zulassungen ist in der Rechtsprechung bislang offen gelassen worden, so z. B. VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, S. 589 ff. (590) m. w. N.

<sup>953</sup> So VGH Kassel, NVwZ 1992, S. 1101 ff.; VG Darmstadt, NVwZ-RR 1994, S. 498 ff.



die Prüfung einbezogen wurden.<sup>954</sup> Diese beschränkte Legalisierungswirkung bringe der Gesetzgeber u. a. dadurch zum Ausdruck, dass Betreiberpflichten an den sich fortentwickelnden Erkenntnis- und Technikstand angepasst werden müssten.<sup>955</sup> Eine solche „Dynamisierung der Betreiberpflichten“ stehe einer Enthaltung des Betreibers entgegen. Kommt die Behörde zu dem Schluss, dass dem Antrag trotz bestehender Risiken zugunsten der Handlungsfreiheit des Antragstellers stattzugeben ist, sei dies nicht gleichbedeutend damit, dass der Handelnde von diesem Zeitpunkt an der Verantwortlichkeit für die Folgen seiner Handlung enthoben sein soll.<sup>956</sup> Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim geht noch einen Schritt weiter, wenn er nicht nur den Prüfungsinhalt für maßgeblich hält, sondern auch auf den Zweck einer behördlichen Genehmigung abstellt. Im Zusammenhang mit der Durchführung eines bergrechtlichen Abschlussbetriebsplanes hat das Gericht festgestellt, dass der Abschlussbetriebsplan nicht bezwecke, „das Risiko von nachträglichen durch den stillgelegten Bergwerksbetrieb entstehenden – und aufgrund der jeder Prognose innewohnenden Unwägbarkeiten nicht absehbaren – Gefahren auf die Allgemeinheit oder den Grundstückseigentümer abzuwälzen.“<sup>957</sup> Mit der Entlassung aus der Bergaufsicht sei deshalb eine Haftungsfreistellung des Betreibers nicht verbunden.

Vor diesem Rechtsprechungshintergrund kommt zunächst der Frage, inwieweit der jeweiligen Genehmigungsbehörde aus dem beantragten Vorhaben resultierende Umweltgefahren, hier insbesondere im Hinblick auf die Entstehung schädlicher Bodenveränderungen, bereits bekannt oder zumindest erkennbar waren,<sup>958</sup> maßgebliche Bedeutung zu. Dabei ist im vorliegenden Sachkontext zu bedenken, dass eine

---

<sup>954</sup> *Kloepfer*, NuR 1987, S. 7 ff. (13 f.), will Anlagengenehmigungen nur für diejenigen Gefahren Legalisierungswirkung beilegen, die für die prüfende Behörde auch erkennbar waren.

<sup>955</sup> Eine Dynamisierung der Betreiberpflichten liegt z. B. § 5 BImSchG und § 1a WHG zugrunde.

<sup>956</sup> Eine Risikoübernahme ablehnend *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 9 VII Rdnr. 241; a. A. *Oerder*, NVwZ 1992, S. 1031 ff. (1035).

<sup>957</sup> VGH Mannheim, VBIBW 2005, S. 388 ff. (391).

<sup>958</sup> Die Verwaltungspraxis zeigt, dass im Zuge eines Genehmigungsverfahrens eine unterschiedliche Gewichtung der jeweils relevanten Problemfelder in Abhängigkeit von den hinzugezogenen Sachverständigen, den Präferenzen und Kenntnissen des behördlichen Sachbearbeiters sowie den vorgebrachten Einwendungen vorgenommen wird. Die Genehmigungserteilung hängt maßgeblich von diesen Faktoren ab, denen gegenüber die Erkennbarkeit oder Nichterkennbarkeit von Handlungsfolgen in den Hintergrund tritt und vernachlässigt werden kann. Für die Frage der Legalisierungswirkung ist jedoch auf den der Behörde vorgeschriebenen Prüfungsumfang und nicht auf die tatsächlich erfolgte Einzelfallprüfung abzustellen.

umfassende Genehmigungspflicht bodenrelevanter abfallwirtschaftlicher Vorgänge erst durch das im Jahr 1972 in Kraft getretene Abfallbeseitigungsgesetz eingeführt worden ist. Zeitlich davor liegende Genehmigungen für abfallwirtschaftliche Tätigkeiten dürften nur in seltenen Fällen erteilt worden sein.<sup>959</sup> Daraus folgt, dass eine Rechts- oder Pflichtwidrigkeit abfallwirtschaftlicher Vorgänge vor dem Jahr 1972 nicht angenommen werden kann, wenn sonstige mittelbar bodenschützende Vorschriften eingehalten worden sind.<sup>960</sup> Hat der Staat nicht die notwendige Rechtsinfrastruktur aufgebaut, um ein Umweltmedium effektiv zu schützen, und hat er gegen rechtmäßiges, aber umweltschädigendes Verhalten nicht interveniert, trägt er für die Entstehung von Schäden eine (Mit-)Verantwortung, die zumindest die Haftung des Verursachers auf der öffentlich-rechtlichen Ebene ausschließen muss.

Die Beurteilung der Legalisierungswirkung vorhandener Genehmigungen wird dadurch erschwert, dass mangels rechtsgeschichtlicher Aufarbeitung der ausschließlich nach öffentlichem Recht zu bestimmende Inhalt und Umfang der Genehmigung oftmals nicht vollständig aufgeklärt werden kann. In einem solchen Fall sowie bei nicht hinreichender Spezifität der Zulassung soll nach einer Ansicht die volle Verantwortlichkeit des Verursachers bestehen bleiben.<sup>961</sup> Bei dem erforderlichen restriktiven Verständnis der Legalisierungswirkung müsse genau der Tatbestand, der aus heutiger Sicht den Bodenschaden verursacht hat, von der Genehmigung umfasst (gewesen) sein. Nach hiesiger Auffassung trägt der Staat jedoch auch in diesen Fallkonstellationen zumindest eine Mitverantwortung. Hat er im Zweifel für die Handlungsfreiheit sein Plazet erteilt, muss diese Haltung auf öffentlich-rechtlicher Ebene beibehalten werden und auf haftungsrechtliche Fragestellungen zugunsten des Handelnden Einfluss nehmen. Anderes gilt allerdings dann, wenn in der Rechtsordnung zum Zeitpunkt der Genehmigung eine Haftungszuweisung an den Verursacher erkennbar war. Die Spezifität der Zulassung kann angesichts staatlicher Schutz- und Lenkungsaufgaben insoweit keine Bedeutung erlangen.

In der Literatur wird zum Teil eine weitgehende Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen vertreten. Namentlich Papier will früheren behördlichen Genehmigungen eine von der Sanierungsverantwortlichkeit befreiende Wirkung zuerkennen.<sup>962</sup> Ähnlich weitgehend ist die von Fluck vertretene Auffassung, dass die

---

<sup>959</sup> Zu dieser Einschätzung *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 176.

<sup>960</sup> Präventionspflichten zum Schutze des Bodens und des Grundwassers waren vor Inkraft-Treten des Abfallbeseitigungsgesetzes nicht ausdrücklich normiert. Daher kann der Inhalt und Umfang wasserrechtlicher Vorschriften nur vage bestimmt werden.

<sup>961</sup> Siehe dazu *Brandt*, Altlastenrecht, S. 140 f. m. w. N. und *Martensen*, Erlaubnis zur Störung?, S. 181 ff.

<sup>962</sup> *Papier*, Altlasten, S. 31 und NVwZ 1986, S. 256 ff. (257 ff.), der selbst dem heutigen Eigentümer eines Altlastengrundstückes die befreiende Wirkung noch zukommen lassen

Folgen des bestimmungsgemäßen Betriebes generell von der Genehmigung gedeckt seien, und zwar selbst dann, wenn sie im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung nicht absehbar waren.<sup>963</sup> Diese Ansichten bestärkend sollen von der Legalisierungswirkung alle denkbaren Risiken und Gefährdungen, die von der Behörde im Zuge des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen gewesen wären, trotz eventueller Nichterkennbarkeit der Handlungsfolgen zu jener Zeit, erfasst sein.<sup>964</sup>

Die Befürworter einer umfassenden Legalisierungswirkung können sich auf eine Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts berufen, in der es als „anerkanntes Recht“ bezeichnet wird, „dass eine Anlage, für die eine gewerbepolizeiliche Genehmigung erteilt ist, gegen nachträgliche polizeiliche Eingriffe auch aus anderen als gewerbepolizeilichen Gründen geschützt ist.“<sup>965</sup> Die durch eine Genehmigung erteilte „Legalität“ der Anlage und des Betriebes soll nach diesem Judikat die polizeiliche Störereigenschaft gänzlich ausschließen und den Inhaber von seiner öffentlich-rechtlichen Haftung freistellen. An seine Stelle tritt der Staat, weil und soweit dieser den Einsatz der Technik durch Genehmigung und Anmeldung zugelassen hat, zulässt oder toleriert<sup>966</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Zurechnung von Risiken und Handlungsfolgen an den Staat für den Bereich der Kernkraftnutzung ausdrücklich vorgenommen. Es hat hier erkannt, dass der Staat mit Erteilung der Genehmigung eine eigene Mitverantwortung für die Gefährdung Dritter durch die zugelassene Tätigkeit übernimmt.<sup>967</sup>

Vorstehend skizzierte Probleme und Meinungsstände zur Legalisierungswirkung von Genehmigungen lassen erkennen, dass das Anstellenmüssen solcher Erwägungen die Tätigkeit der Bodenschutzbehörden nicht nur verkompliziert, sondern dass sie sich damit zugleich auf unsicheres und schwieriges rechtliches Terrain begeben. Die Neigung von Behördenvertretern, dem durch die vorrangige Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers aus dem Weg zu gehen, wird verständlich(er).

---

will; zurückhaltender in Jura 1989, S. 505 ff. (507). Eine Haftungsbefreiung für den rechtmäßigen Normalbetrieb befürwortet *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 241 unter Anführung rechtspolitischer Erwägungen und *Rebbinder*, NuR 1989, S. 149 ff. (163).

<sup>963</sup> *Fluck*, VerwArch 1988, S. 406 ff. (443).

<sup>964</sup> Siehe dazu *Kniesel*, BB 1997, S. 2009 ff. (2012); *Schink*, VerwArch 1991, S. 357 ff. (383).

<sup>965</sup> PrOVGE 82, S. 351 ff. (357); in diese Richtung auch BVerwGE 55, S. 118 ff. (120 f.); BGH, DÖV 2000, S. 509 ff.

<sup>966</sup> Einen Verantwortlichkeitsausschluss bei jahrelanger behördlicher Nachlässigkeit in Betracht ziehend *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 179. Was für Versäumnisse auf Behördenebene gilt, muss auf staatlicher Ebene ebenso im Hinblick auf den Gesetzgeber gelten.

<sup>967</sup> BVerfGE 53, S. 30 ff. (58).

Schließlich birgt die Heranziehung des Verursachers ein nicht unerhebliches rechtliches Konfliktpotential in sich. Selbst wenn also die zuvor erörterten Schwierigkeiten des Nachweises eines konkreten Verursachungsbeitrages bewältigt werden könn(t)en, wird die Behörde in Anbetracht der zahlreichen klärungsbedürftigen Rechtsfragen vorzugsweise auf den Grundstückseigentümer zugreifen.

### **c) Exkurs: Die Bedeutung der Legalisierungswirkung für die Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit**

Will man behördlichen Genehmigungen in mehr oder weniger weitreichendem Umfang handlungslegitimierende Wirkung zuerkennen, ergeben sich daraus bedeutende Folgen für die gesamtstaatliche Lastentragung. Denn dadurch entfällt mit dem Verursacher eine der haftungsrechtlich zur Verfügung stehenden Entitäten und es verbleiben nur noch der Zustandsverantwortliche und die Allgemeinheit als Lastentragungspflichtige. Ist die Realisierung des Gemeinlastprinzips nicht explizit im Gesetz angelegt, kann es nur als Folge einer Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit im Rahmen der Gesetzesanwendung zum Tragen kommen. Ohne diese Begrenzung geht der Ausfall des Verursachers einseitig zu Lasten des Zustandsverantwortlichen. Ob das gerechtfertigt werden kann und welche Haftungsverteilung bei Wegfall des Verursachers vorzunehmen ist, soll im Folgenden näher betrachtet werden. Denn die Frage nach einer gerechten Lastenverteilung zwischen der Allgemeinheit und dem (geschädigten) gutgläubigen Zustandsverantwortlichen muss dann nochmals gestellt und beantwortet werden.<sup>968</sup> Einen Anhaltspunkt für die neu vorzunehmende Haftungsverteilung liefert ein Blick auf die Gründe der Haftungsfreistellung des Verursachers.

Durch die Erteilung einer Genehmigung wird zunächst einmal die Vereinbarkeit des (beantragten) Vorhabens mit den gesetzlichen Vorschriften festgestellt. Genehmigungen werden in der Regel dann erteilt, wenn bestimmte Voraussetzungen in Gestalt öffentlich-rechtlicher Pflichten von dem Antragsteller erfüllt werden. Diese Voraussetzungen repräsentieren präventive Standards für die Genehmigungserteilung, den Betrieb und die Stilllegung von Anlagen bzw. die Tätigkeitsausübung und dienen der vorbeugenden Vermeidung von (Umwelt-)Schäden. Sie beruhen auf einer ex-ante Beurteilung der Beeinträchtigungen, die angesichts des erkannten Gefährdungspotentials erwartet werden. Diese präventiven Standards sind Ausdruck eines Kompromisses zwischen verschiedenen, zum Teil gegenläufigen Interessen. Optimalerweise bringen sie das volkswirtschaftliche Interesse an der Zulassung der Tätigkeit zur Förderung des allgemeinen Wohlstandes, das individuelle Interesse des Betreibers an einer möglichst schnellen Gewinnmaximierung und

---

<sup>968</sup> Gleiches gilt bei fehlender Heranziehbarkeit des Verursachers aus sonstigen Gründen.

das Schadensvermeidungsinteresse potentieller Geschädigter einschließlich der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich. Der dadurch bedingte Kompromisscharakter öffentlich-rechtlicher Standards lässt öffentlich-rechtliche Schutzvorschriften oftmals lückenhaft und zu unbestimmt werden. Zudem mangelt es an der erforderlichen Koordination der Vorschriften und an ihrer zeitnahen Anpassung an den technisch-wirtschaftlichen Fortschritt.<sup>969</sup>

Diese Einsichten müssen dazu führen, dass die Verantwortung für Handlungsfolgen bei Einhaltung präventiver Standards sachspezifisch für die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Ebene gesondert zu betrachten ist.<sup>970</sup> So können erteilte Genehmigungen auf privatrechtlicher Ebene aufgrund der Berücksichtigung von Betreiber- und Allgemeininteressen lediglich präventive Abwehrensprüche ausschließen (Präklusionswirkung),<sup>971</sup> nicht aber von vornherein auch repressive Schadensersatzansprüche. In jedem Fall ist das dem Geschädigten zumutbare Maß an Belastung mit der vorfindbaren staatlichen Verantwortung sowie der Verursacherverantwortlichkeit in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen. Auf der anderen Seite vermag die Einhaltung präventiver Standards unter Umständen von der Folgenverantwortung auf öffentlich-rechtlicher Ebene freizustellen, obwohl die privatrechtliche Verantwortung bestehen bleibt.<sup>972</sup> Betrachtet man die hier untersuchungsrelevante öffentlich-rechtliche Haftungsebene näher, lassen sich folgende Verantwortlichkeitssphären ausmachen:

Die im vorigen Gliederungspunkt angesprochene von Rechtsprechung und Literatur teilweise vorgenommene Beschränkung der Legalisierungswirkung stößt insoweit auf Bedenken, als eine Eröffnungskontrolle gerade der Prüfung dient, ob das jeweilige Vorhaben allgemeinwohlverträglich ist und von ihm ausgehende (Rest-

---

<sup>969</sup> Siehe dazu *Taupitz*, in: Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (215 m. w. N. in Fn. 40).

<sup>970</sup> Trotz der autonomen Beurteilung dieser Haftungsebenen ist auf die Herstellung einer in sich harmonischen und stringenten Lastenverteilung zu achten.

<sup>971</sup> Die Präklusion zivilrechtlicher Abwehrensprüche soll aus verfassungsrechtlichen Gründen durch Gewährung privatrechtlicher Aufopferungsansprüche finanziell kompensiert werden müssen, so z. B. *Wagner*, Öffentlich-rechtliche Genehmigung und zivilrechtliche Rechtswidrigkeit, S. 140 ff., 273. Beispielhaft für die zivilrechtliche Präklusionswirkung öffentlich-rechtlicher Genehmigungen sei § 14 BImSchG genannt, der private Abwehrensprüche ausschließt und statt ihrer einen sekundären Anspruch auf Schadensersatz gewährt. Ähnliches gilt bei planfestgestellten Vorhaben, bei denen der Träger des Vorhabens Unbeteiligte für unvermeidbare Folgen zu entschädigen hat, § 75 II VwVfG.

<sup>972</sup> Öffentlich-rechtliche Standards können jedoch im Privatrecht z. B. den Verschuldensmaßstab, die Beweislastverteilung (z. B. § 6 UmweltHG) und das Zumutbarkeitsmaß (§ 906 I BGB) prägen.

)Risiken akzeptiert werden könn(t)en. Das präventive Überprüfungssystem und die sich anschließende behördliche Überwachungstätigkeit dienen dazu, nicht tolerierbare Auswirkungen des Genehmigungsgegenstandes auf Allgemeinwohlintressen zu vermeiden und zu unterbinden. In gleichem Maße wie der Staat das Gefährdungspotential von in einer Gesellschaft stets vorhandenen Aggressionen lenkt, indem er ihnen die staatliche Legitimation versagt oder nicht, reguliert er das Gefährdungspotential anthropogener Einwirkungen auf die Umwelt. Kommt die Behörde nach Abarbeitung des jeweiligen Prüfungsprogrammes zu einem positiven Urteil<sup>973</sup> und wird von staatlicher Seite nicht signalisiert, dass trotz Feststellung der Allgemeinwohlverträglichkeit für Schadenseintritte öffentlich-rechtlich gehaftet werden soll, kann der Anfragende darauf vertrauen, dass der Normalbetrieb keine für die Allgemeinheit inakzeptablen Folgen zeitigen wird. Schließlich steht es den staatlichen Behörden im Rahmen der Zulassungsentscheidung frei, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder eine finanzielle Kompensation für erwartete Allgemeinschäden anzuordnen. Sollen bestimmte Schadensrisiken, die beispielsweise mit besonders gefahrträchtigen Verrichtungen einhergehen können, oder Entwicklungsrisiken nicht von der Allgemeinheit übernommen werden, hat der Gesetzgeber diesen Willen als Hüter der Allgemeinwohlintressen in rechtsstaatskonformer Art und Weise gesetzlich zu manifestieren, und zwar vor Aufnahme der jeweiligen Tätigkeit. Tut er das nicht, muss die durch die zugelassene Aktivität erfolgende Einwirkung mit allen ihren ökologischen Folgen als legalisiert angesehen werden. Aus der als allgemeinwohlverträglich befundenen Tätigkeit können keine Haftungsansprüche der öffentlichen Hand mehr hergeleitet werden, ohne sich dem Vorwurf eines widersprüchlichen Verhaltens auszusetzen. Dies gilt zumindest für die öffentlich-rechtliche Ebene, die die Rechte und Pflichten des Einzelnen dem Staat bzw. der Allgemeinheit gegenüber reguliert. Dem Gesetzgeber stehen ausreichende legislative Mittel zur Verfügung, um die Toleranzgrenzen aufzuzeigen. So kann er z. B. Betreiberpflichten dynamisieren,<sup>974</sup> Entwicklungsrisiken beim Handelnden belassen oder Gefährdungshaftungstatbestände schaffen. Mit der Festlegung präventiver öffentlich-rechtlicher Standards und der daran anknüpfenden

---

<sup>973</sup> Ob das positive Urteil auf einer allgemeinen Beurteilung oder auf einer spezifischen Abwägung zwischen (abschbaren) Umweltbelastungen und überwiegenden öffentlichen Belangen beruht, macht nach hiesiger Ansicht keinen Unterschied. Letztlich dienen bestehende Rechtsnormen dem Umweltschutz und einer umweltverträglichen Gestaltung der Wirtschaftstätigkeit. Ist die Rechtslage insofern defizitär, dass – wider Erwarten – nicht (mehr) tolerierbare Umweltschäden auftreten, fällt dieser Zustand in die Verantwortung des Gesetzgebers und damit der Allgemeinheit.

<sup>974</sup> Für trotz Einhaltung der dynamisierten Betreiberpflichten entstehende Schäden haftet nach hier vertretener Ansicht der Betreiber nicht, es sei denn es existierten entsprechende Haftungsnormen zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung bzw. Eröffnungskontrolle.

Tolerierung von Aktivitäten durch Erteilung von Genehmigungen übernimmt der Staat die Verantwortlichkeit für dennoch entstehende Schäden, die während des Normalbetriebes oder – je nach Prüfungsumfang und jeweiligem Bestand an Haftungsnormen – auch aufgrund eines Störfalles auftreten. Die Folgenverantwortung des Verursachers kann hingegen dann bestehen bleiben, wenn die Beachtung der staatlicherseits auferlegten Verhaltensstandards für ihn erkennbar ungeeignet waren, bestimmte Gefährdungen zu verhüten. Sein Vertrauen in die Folgenlosigkeit seines Verhaltens ist dann nicht schützenswert.

Für Lasten, die aus der vollständigen oder partiellen Unkenntnis des Risikopotentials einer Verhaltensweise oder einer Fehleinschätzung von Folgewirkungen resultieren, bedürfen vorstehende Grundsätze keiner Änderung oder Aufweichung. Ohne eine Sonderkenntnis des Verursachers oder einer eindeutigen Haftungs-zuweisung trotz staatlicher Billigung geht die Verantwortung für (akzeptierte) Beeinträchtigungen der Allgemeininteressen auf den Staat über und fällt damit der Allgemeinheit zu.

Für die Haftungsverteilung zwischen Grundstückseigentümer und Allgemeinheit bei Wegfall des Verursachers als Folge der Legalisierungswirkung einer ihm erteilten Genehmigung folgt daraus, dass die staatliche Verantwortungsübernahme eine rechtliche Haftung nach sich ziehen muss. Selbst wenn man in der Genehmigungs-erteilung nicht die Übernahme einer staatlichen Folgeverantwortung sehen möchte, steht der Staat dem zu sanierenden Schaden immer noch näher als der (gutgläubige) Grundstückseigentümer. Denn zum einen ist der Wegfall des Verursachers als Folge der Legalisierungswirkung dem staatlichen Handeln zumindest zuzurechnen und zum anderen steht der Staat mit seiner Wirtschafts- und Wohlförderung der Schadensentstehung näher als der (gutgläubige) Grundstückseigentümer, dem der Schaden allenfalls unter dem Aspekt der zukünftigen Nutzenziehung zugerechnet werden könnte. Mit anderen Worten: Selbst bei Betrachtung der zweipoligen Haftungsbeziehung zwischen Staat/Allgemeinheit und Grundstückseigentümer unter Ausschluss des Verursachers kann die Heranziehung des Letzteren zur Bodensanierung nicht legitimiert werden.

## **2. Störerauswahl**

Ist ein potentiell sanierungspflichtiger Verursacher auffindbar und steht die Legalisierungswirkung einer behördlichen Genehmigung seiner Inanspruchnahme nicht entgegen, steht einem Zugriff der Behörde auf denselben an und für sich nichts mehr im Wege. Ob sie tatsächlich so agieren wird, hängt jedoch davon ab, ob ihr von Gesetzes wegen ein Auswahlermessen zwischen den potentiell Bodensanierungspflichtigen eingeräumt ist und welchen ermessenslenkenden Direktiven und einschlägigen gerichtlichen Entscheidungen sie sich gegenüber sieht. Neben

einfachgesetzlichen Vorgaben muss die behördliche Ermessensbetätigung stets mit der Verfassung und dort insbesondere mit den grundrechtlichen Gewährleistungen in Einklang stehen. Erweist sich einmal – wie im Falle des Bundes-Bodenschutzgesetzes – die gesetzgeberische Normgestaltung von ihrer Struktur her als eher ungeeignet, um einen verfassungskonformen Gesetzesvollzug zu gewährleisten, haben sich behördliche Entscheidungsträger aufgrund ihrer Bindung an grundgesetzliche Vorgaben im Rahmen des rechtlich Zulässigen um die Herstellung bzw. Wahrung der Verfassungskonformität zu bemühen, indem sie z. B. eine entsprechende Norminterpretation und Ermessensausübung vornehmen.

Es stößt allerdings auf rechtsstaatliche Bedenken, die Herstellung und Wahrung der Verfassungskonformität den gesetzsvollziehenden Behörden durch Orientierung an der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu überlassen und sie dem Rechtsbetroffenen gegenüber nur auf dieser Ebene zu gewährleisten. Um diese Bedenken auszuräumen, ist auf längere Sicht gesehen ein legislatives Tätigwerden unabdingbar.

Im Folgenden sind die gesetzlichen (a)) und richterlichen (b)) Direktiven für die behördliche Störerauswahl näher in den Blick zu nehmen, bevor die sich etabliert habende Auswahlpraxis der Bodenschutzbehörden kurz dargestellt wird (c)). Aufgrund ihres indirekten Einflusses auf die Ermessensausübung von Behördenvertretern reflektiert der sich anschließende Exkurs die zur Störerauswahl vertretene Literaturmeinung (d)), bevor europarechtlichen Einflüssen auf die Auswahlentscheidung (e)) nachgegangen wird.

### **a) Vorgaben des Bundes-Bodenschutzgesetzes zur Störerauswahl**

Dem Bundes-Bodenschutzgesetz selbst sind explizit keine Vorgaben für die vorrangige Inanspruchnahme eines bestimmten Störers zu entnehmen.<sup>975</sup> Allerdings wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die in § 4 III BBodSchG festgelegte Reihenfolge der Verantwortlichen im Regelfall auch die Rangfolge der Verpflichteten bestimmt. Primär in Anspruch zu nehmen wäre demnach der Verursacher und dessen Gesamtrechtsnachfolger. Im gleichen Atemzug wird jedoch der Gedanke der Effektivität der Störungsbeseitigung, der im bodensanierungsrechtlichen Kontext wie gezeigt kaum seine Berechtigung findet, herausgestellt und auf die Grundsätze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts zur Störerauswahl verwiesen.<sup>976</sup> Da die polizeirechtlichen Störer grundsätzlich gleichrangig in An-

---

<sup>975</sup> So *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 4 Rdnr. 7; a. A. *Vierhaus*, NJW 1998, S. 1262 ff. (1266), der aus der gesetzlichen Aufzählungsreihenfolge eine Rangfolge der Pflichtigen ableiten will.

<sup>976</sup> Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 35.



spruch genommen werden können, wird die Aussage einer an der gesetzlichen Aufzählung zu orientierenden Auswahlreihenfolge relativiert, sodass letztlich für die Frage nach der Rangfolge der Bodensanierungspflichtigen aus der Gesetzesbegründung keine verbindliche Aussage abzuleiten ist. Würde man nämlich die Auswahlentscheidung primär an dem Gedanken einer effektiven Gefahrenabwehr als typisch polizeirechtlichem Zweck ausrichten, wäre stets derjenige in Anspruch zu nehmen, der die beste Gewähr für eine schnelle und wirksame Gefahrbeseitigung bietet.<sup>977</sup> Das ist in der Regel der einfach zu ermittelnde Eigentümer und nicht der Verursacher oder dessen Gesamtrechtsnachfolger.

Dafür sind dem Bundes-Bodenschutzgesetz die folgenden weiteren ermessensleitenden Vorgaben zu entnehmen:

Steht einer Behörde ein Auswahlermessen zu, hat sie dieses gemäß § 40 (L)VwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigungsgrundlage auszuüben und die daraus ableitbaren Grenzen ihres Ermessens zu beachten.<sup>978</sup> Welchem Ziel die Bodensanierungstätigkeit als Kardinalpflicht des Bundes-Bodenschutzgesetzes dient, ist vor allem § 1 BBodSchG zu entnehmen. Wie eingangs ausführlich dargelegt, werden mit der Bodensanierung mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt. Einerseits geht es langfristig betrachtet um die Beseitigung einer potentiellen Gefährdungssituation und andererseits – und nach hier vertretener Auffassung hauptsächlich – um die Reparation eines ökologischen Schadens durch möglichst weitgehende Wiederherstellung der (ökologischen) Bodenfunktionen. Die gefahrenabwehrrechtlichen Rechtfertigungsgründe für eine Inanspruchnahme des Pflichtigen treten daher in den Hintergrund und der Gedanke einer gerechten Lastenverteilung erhält dominierende Bedeutung. Da eine Auferlegung von Schadensersatzpflichten auf den (gutgläubigen) Grundstückseigentümer wie gesehen nicht zu legitimieren ist, muss für die Sanierungstätigkeit primär auf den verantwortlichen Verursacher zugegriffen werden. Dass eine Stärkung des Verursacherprinzips vom Gesetzgeber intendiert war, wurde bereits erwähnt und ist an der Aufnahme des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers in den Kreis der Sanierungspflichtigen zu erkennen.

Zugegebenermaßen erschwert die ambivalente Zielsetzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes die Ableitung eines eindeutigen Vorrangverhältnisses zwischen den

---

<sup>977</sup> Zum Leitgedanken der Effizienz der Störerauswahl für eine pflichtgemäße behördliche Auswahlentscheidung aus der Rechtsprechung VGH Mannheim, UPR 1999, S. 113 ff. (114) und aus der Literatur *Brandt*, Altlastenrecht, S. 149 ff.; *Fehn*, Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und zivilrechtliche Haftung, S. 114 ff.; *Grunwaldt*, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, S. 93 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 69; *Herbert*, NVwZ 1994, S. 1061 ff. (1063) und *Enders*, DVBl. 1993, S. 82 ff. (89).

<sup>978</sup> Ebenfalls auf § 40 VwVfG rekurrierend *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 123.

potentiell Sanierungspflichtigen des § 4 III BBodSchG. Die vom Gesetz eröffnete Möglichkeit einer Berufung auf den Grundsatz der gefahrenabwehrrechtlichen Effektivität bei der Auswahlentscheidung verleitet die mit dem Gesetzesvollzug befassten Behörden dazu, vorrangig dem Grundstückseigentümer gegenüber Sanierungsanordnungen zu erlassen. Die Vermeidung der aufgezeigten Probleme, die unter Umständen bei einem beabsichtigten Zugriff auf den Verursacher entstehen, befördert diese Auswahlneigung. Zwar ist die Behörde, die zu einem verfassungskonformen Gesetzesvollzug verpflichtet ist, gehalten, gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen auf ihre legitimierende Kraft und ihre Grenzen hin zu überprüfen, jedoch ist eine fundierte Prüfung derselben im Falle der Boden-sanierungspflicht kaum im Rahmen des Gesetzesvollzuges zu bewerkstelligen. Die Rechtsmaterie ist dafür zu sachspezifisch und komplex.

## **b) Gerichtliche Entscheidungen**

Die Erörterung ermessensleitender Störerauswahlkriterien beschäftigt die Gerichte schon seit längerer Zeit, sodass hier nur einige ausgewählte Judikate grundlegender Bedeutung behandelt werden können. Die gerichtlicherseits verbindlich vorgegebenen Kriterien sind der behördlichen Vollzugspraxis zugrunde zu legen.

Hinsichtlich der Auswahlkriterien muss eine allgemein akzeptierte, endgültig Klarheit schaffende Entscheidung bislang vermisst werden. Einer tendenziellen Haftungsentlastung des Grundstückseigentümers im Rahmen der Störerauswahl hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer frühen Entscheidung aus dem Jahre 1986<sup>979</sup> das Wort geredet. In dieser Entscheidung geht das Gericht von folgenden Grundsätzen aus:

(1) Die Haftung des Eigentümers für eine von seiner Sache ausgehende Störung ist durch das Übermaßverbot begrenzt. Diese Begrenzung kann insbesondere zu einer vorrangigen oder gar ausschließlichen Haftung des Handlungsstörers/Altlastenverursachers führen.

(2) Bei Altlasten können demgegenüber für eine Inanspruchnahme des Zustandsstörers anstelle des Handlungsstörers vor allem folgende ermessensleitende Gesichtspunkte sprechen:<sup>980</sup>

- mangelhafte Sicherung des Grundstückes gegen Ablagerungen durch den Eigentümer,

---

<sup>979</sup> OVG Münster, NVwZ 1989, S. 987 ff. (988); ebenso VGH München, DVBl. 1986, S. 1283 ff.

<sup>980</sup> Bestätigend OVG Münster, NVwZ 1997, S. 804 ff. (805).

- lange zurückliegender Zeitpunkt oder ungeklärte Umstände der Ablagerungen,
- von der Behörde nach Möglichkeit zu beachtende bürgerlich-rechtliche Beziehungen der Beteiligten.

Weitere Auswahlkriterien zu Lasten des Grundstückseigentümers sind seine Sachnähe und seine Leistungsfähigkeit, die beide unter dem legitimierenden Aspekt einer wirkungsvollen Behebung der Gefahr ins Feld geführt werden.<sup>981</sup> Im Hinblick auf die Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen kann insoweit lediglich der Hinweis auf die finanzielle „Leistungsfähigkeit“ des gutgläubigen Grundstückseigentümers und auf die den Zugang zur Gefahrenquelle eröffnende Sachherrschaft seine Berechtigung haben. Denn ansonsten weist der gutgläubige Grundstückseigentümer weder eine spezifische Sachnähe auf, die ihn von sonstigen polizeipflichtigen Personen unterscheiden würde, noch vermag er persönlich die notwendigen Maßnahmen durchzuführen.

### c) Behördenpraxis

Im Zuge vorstehender Ausführungen ist mehrmals angemerkt worden, dass in der behördlichen Bodensanierungspraxis die eindeutige Neigung festzustellen ist, die Auswahlentscheidung zu Lasten des aktuellen Grundstückseigentümers als den am einfachsten greifbaren Sanierungspflichtigen zu treffen. Damit erspart man sich nicht nur die zuvor angesprochenen konfliktträchtigen Rechtsfragen, sondern auch langwierige Ermittlungen potentieller Verursacher.<sup>982</sup> Da das Bundes-Bodenschutzgesetz auf den ersten Blick keine eindeutigen Aussagen zu einer Störerreihenfolge erkennen lässt und in der Jurisdiktion ebenso wenig eine bestimmte Deziisionsrichtung prävaliert, wird diese Behördenpraxis meistens geduldet, obwohl sie nach hier vertretener Ansicht nicht verfassungskonform ist.

---

<sup>981</sup> OVG Münster, NVwZ 1997, S. 804 ff. (804). Letztlich stellt das Gericht in diesem Fall jedoch auf S. 805 haftungsbegründend auf die mangelhafte Bauausführung und die Überlassung des Gebäudes zu Wohnzwecken ab. Darin liegt eine eigene verantwortungsbegründende Handlung des Grundstückseigentümers. Zudem ist die gewünschte weitere Ertragsziehung aus der Sache mit der Aufrechterhaltung der Gefahrensituation, die nur bei einer Wohnnutzung des Gebäudes besteht, unmittelbar verknüpft, worin nach diessseitiger Ansicht ebenfalls ein Legitimationsgrund zu sehen ist.

<sup>982</sup> Zur Praxis der vorrangigen Inanspruchnahme des Zustandsstörers und den dahinter stehenden Motiven *Frenz*, BBodSchG, § 10 Rdnr. 31 und *Sondermann/Hejma*, in: *Versteyl/Sondermann*, BBodSchG, § 9 Rdnr. 40; jene Behördenpraxis stützend z. B. VGH München, NVwZ-RR 2005, S. 466 f. und Beschl. v. 13.10.2004 – 22 CS 042489 sowie OVG Bremen, NordÖR 2003, S. 408 f. und NuR 2004, S. 182 f.

An diesem Verdikt mag auch der in § 24 II BBodSchG normierte Ausgleichsanspruch zwischen mehreren Sanierungsverantwortlichen nichts zu ändern. Vielmehr trägt er das Seine zu dieser behördlichen Auswahlbetätigung bei. Denn durch den Verweis auf die in ihm eröffnete Regressmöglichkeit des zur Sanierung herangezogenen Grundstückseigentümers soll gerade die behördliche Auswahlentscheidung von Gerechtigkeitserwägungen freigestellt werden können. Die Unzulässigkeit eines solchen Verweises auf privatrechtliche Regressansprüche zur Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit auf der öffentlich-rechtlichen Ebene ist bereits erörtert worden.

Damit zeigt sich, dass über die behördliche Auswahlentscheidung keine Verschönerung des gutgläubigen Grundstückseigentümers von der Sanierungslast zu erwarten ist, sodass auf diesem Wege keine Verfassungskonformität gewährleistet wird.

#### **d) Exkurs: Literaturmeinung**

Obwohl die in der Literatur vertretenen Meinungen zur Störerauswahl keinen direkten Einfluss auf die behördliche Ermessensbetätigung ausüben, können sie indirekten Einfluss nehmen. Zur Illustration der Vielfalt und Vielzahl der vertretenen Ansichten und der darin zum Ausdruck kommenden Schwierigkeiten, eine eindeutige Rangfolge festzulegen, seien die in der Literatur hauptsächlich vertretenen Auswahlkriterien kurz vorgestellt.

Im Widerstreit zur Auswahlpraxis der Bodenschutzbehörden, die vorrangig den gegenwärtigen Grundstückseigentümer in Anspruch nehmen, werden in der Literatur weitere Kriterien erörtert, die die Auswahlentscheidung in unterschiedlichem Maße beeinflussen sollen. Die Diskussion um diese Kriterien war bereits vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes in vollem Gange und ist es nach wie vor. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Heranziehung zumindest des gutgläubigen Grundstückseigentümers zur Bodensanierung schlicht als „unbillig“ empfunden wird. Um den Grundstückseigentümer von seiner Bodensanierungspflicht freizustellen oder zumindest zu entlasten, werden in der Literatur verschiedene Ansatzpunkte vertreten: Nach einer Auffassung soll bereits auf der Primärebene des behördlichen Zugriffes eine nur nachrangige Haftung verwirklicht werden. Ihr zufolge ist die Zustandsstörerhaftung von vornherein dahingehend beschränkt, dass der Grundstückseigentümer nur einer Pflicht zur Duldung der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen unterliegt, die er entschädigungslos hinzunehmen hat.<sup>983</sup> Nach anderer Auffassung soll eine Entlastung erst auf der kostenverteilenden Sekundärebene erfolgen.

---

<sup>983</sup> *Papier*, Altlasten, S. 51; NVwZ 1986, S. 256 ff. (262); DVBl. 1985, S. 873 ff. (878).

Im Hinblick auf die Störerauswahl werden im Schrifttum folgende Kriterien in mehr oder weniger deutlicher Ausprägung als ermessensleitend benannt. Über ihre Verbindlichkeit für das behördliche Auswahlermessen besteht keine Einigkeit. Die insoweit divergierenden Auffassungen reichen von einer strikten Beachtlichkeit<sup>984</sup> bis hin zur Beachtung als bloße Prinzipien<sup>985</sup>.

- Verpflichtung nach Verursachungsanteilen<sup>986</sup>
- Verpflichtung des Verhaltensstörers vor dem Zustandsstörer<sup>987</sup>
- Verpflichtung des Doppelstörers<sup>988</sup>
- Verpflichtung nach dem Kriterium der (zeitlichen) Letztverantwortlichkeit
- Verpflichtung nach Kriterien der Nähe
- Verpflichtung nach dem Verschulden der Störer
- Grundsatz der ausschließlichen Lastentragung durch einen verantwortlichen Hoheitsträger

Neben diesen eine zumindest nachrangige Inanspruchnahme des gutgläubigen Grundstückseigentümers befürwortenden Kriterien werden die folgenden diskutiert:

- Grundsatz der Verpflichtung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit<sup>989</sup>
- Grundsatz der gleichmäßigen Heranziehung mehrerer Zustandsstörer
- Grundsatz der wettbewerbsschonenden Verpflichtung
- adäquater Schutz durch zivilrechtliches Instrumentarium<sup>990</sup>

---

<sup>984</sup> So *Fleischer*, Die Auswahl, S. 115 ff. (121); *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung, S. 232.

<sup>985</sup> Von einer Faust- und Daumenregel sprechen z. B. *Koch*, Bodensanierung, S. 64 und *Ossenbühl*, DÖV 1976, S. 463 ff. (471).

<sup>986</sup> So vorgesehen z. B. in § 304 I S. 3 UGB-ProfE und § 344 I UGB-KomE.

<sup>987</sup> Nach § 304 II UGB-ProfE sollte auf einen Zustandsverantwortlichen nur dann zugegriffen werden können, wenn ein Verhaltensverantwortlicher nicht oder nur teilweise herangezogen werden konnte. Eine ausführliche Darstellung der Rechtsprechung und Literaturmeinung dazu bietet *Fleischer*, Die Auswahl, S. 17 ff.

<sup>988</sup> Siehe dazu *Fleischer*, Die Auswahl, S. 17 ff. und *Schenke*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 307 Rdnr. 183.

<sup>989</sup> Zur Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit für die Störerauswahl *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3, Rdnr. 123 ff. und § 10 Rdnr. 31.

<sup>990</sup> Siehe dazu *Tanpitz*, in: Henderl/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 ff. (244 f.). Ihm zufolge soll das öffentlich-rechtliche

Die vorstehende Auflistung ermessensrelevanter Gesichtspunkte eröffnet einem Einzelfalldezinisionismus Tür und Tor und bietet keine Handhabung für eine behördliche Entscheidungspraxis, die unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes eine gerechte Lastenverteilung sicherstellen soll.

### **e) Europarechtliche Beeinflussung der Auswahlentscheidung**

Im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung der Sanierung von Bodenschäden stellt sich die Frage, ob die von der Umwelthaftungsrichtlinie vorgesehene Verursacherhaftung das im Bundes-Bodenschutzgesetz eingeräumte Auswahlermessen beeinflusst und – wenn ja – in welchem Sinn. Denkbar ist eine nur noch nachrangige Inanspruchnahme des Zustandsstörers oder sogar eine auf Duldungspflichten reduzierte Sanierungspflicht.

Der Umwelthaftungsrichtlinie zufolge ist primär der Verursacher sanierungspflichtig und subsidiär die Allgemeinheit. Eine Haftung des Zustandsverantwortlichen hingegen ist nicht vorgesehen. Sowohl auf der primären Handlungsebene als auch auf der sekundären Kostenebene sollen die Sanierungslasten nur zwischen den Verursachern und der Allgemeinheit verteilt werden. Daraus könnte geschlussfolgert werden, dass weder der Eigentümer noch der Sachinhaber mangels Verantwortlichkeit für Umweltschäden sanierungspflichtig sein soll und bei fehlender Heranziehbarkeit des Verursachers vom europäischen Gesetzgeber bewusst eine positive Auswahlentscheidung zu Lasten der Allgemeinheit getroffen worden ist.<sup>991</sup> Anders gewendet: Aufgrund der vorfindbaren Verantwortlichkeiten und der einschlägigen Zurechnungsmomente soll das Gemeinlastprinzip statt des Individuallastprinzips zur Geltung gebracht werden. Ist aus Gründen der Legitimationsfähigkeit der Sanierungslast eine solche Lastenverteilung wohlweislich vorgenommen worden, wäre es dem nationalen Gesetzgeber im Zuge seiner Transformationstätigkeit verwehrt, statt des Verursachers doch den Zustandsstörer in die Pflicht zu nehmen und dadurch das auf europäischer Ebene ausgeschlossene Individuallastprinzip unter gleichzeitiger Entbindung der Allgemeinheit von der Sanierungslast zu verwirklichen.

Betrachtet man die den Verursacher in der Umwelthaftungsrichtlinie entlastenden Umstände genauer, stellt man fest, dass seine Haftung in denjenigen Fällen entfallen soll, in denen die Schadensentstehung nicht seinem Verantwortungsbereich

---

Bodenschutzrecht die Fehlfunktion(en) des Zivilrechts ausgleichen und als komplementäre Ergänzung zu ihm über eine entsprechende Ermessensausübung Individualschutz zugunsten des betroffenen Grundstückseigentümers gewähren.

<sup>991</sup> So auch *Becker*, NVwZ 2005, S. 371 ff. (375), der daraus einen Änderungsbedarf des deutschen Bodenschutzrechts ableitet.

entspricht, da ihm z. B. keine Abwehrmöglichkeiten zur Seite standen oder sein Vertrauen auf die Unschädlichkeit seiner Aktivitäten schutzwürdig ist. Die Sanierungslast wird hier willentlich im Sinne einer positiven Auswahlentscheidung der Allgemeinheit zugewiesen und nicht dem Eigentümer oder Sachinhaber, obwohl diese Option durchaus bestand.

Ungeachtet dessen, ob man sich der hier vertretenen Richtlinieninterpretation anschließen möchte, wird das behördliche Auswahlermessen spätestens mit Ablauf der Umsetzungsfrist für die Umwelthaftungsrichtlinie aufgrund der eindeutigen Entscheidung des europäischen Gesetzgebers, primär den Betreiber bzw. Verursacher zur Sanierung und Vermeidung von Bodenschäden heranzuziehen, gemeinschaftskonform in diese Richtung auszuüben sein.<sup>992</sup> Die Zustandsstörerhaftung wäre dann bei Vorhandsein eines Verursachers nur nachrangig zu verwirklichen.

### **3. Haftungsbegrenzung**

Ebenso wie bei der Auswahlentscheidung zwischen den potentiell Bodensanierungspflichtigen kommt der Behörde hinsichtlich des Umfangs der anzuordnenden Sanierungsmaßnahmen ein gesetzlicher Ermessensspielraum zu. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht es ihr, den Zustandsstörer nur in begrenztem Umfang zur Sanierung heranzuziehen und auf diesem Wege die Verfassungskonformität herzustellen. Die Zustandsstörerhaftung bliebe zwar dem Grunde nach bestehen, wäre jedoch der Höhe bzw. dem Umfang nach beschränkt.

Nachdem zunächst das Bundes-Bodenschutzgesetz auf haftungsreduzierende Direktiven untersucht worden ist (a)), wird die Rechtsprechung auf entsprechende Vorgaben hin beleuchtet (b)). In den Fokus rückt hierbei die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000, in der es sich explizit zur Haftung des Zustandsstörers für Bodenkontaminationen erklärt hat. Wegen der Bedeutung, die dieses Judikat nachfolgend für die Bodensanierungspflicht des Grundstückseigentümers erlangt hat, bedarf es einer ausführlicheren Darstellung und kritischen Würdigung desselben.

#### **a) Vorgaben des Bundes-Bodenschutzgesetzes**

Der Umfang der dem sanierungspflichtigen Grundstückseigentümer aufzuerlegenden Sanierungsmaßnahmen ist von Gesetzes wegen nicht beschränkt, sondern mit dem der anderen Sanierungsverpflichteten identisch.

---

<sup>992</sup> Zur gemeinschaftsrechtskonformen Einschränkung des behördlichen Ermessens z. B. EuGH, Urt. v. 20.03.1997 – Rs. C-24/95 (Alcan) – Slg. 1997-I, S. 1591 ff. (1619) Rdnr. 34.

Eine gewisse Begrenzung der Sanierungslast ist durch § 4 III S. 3 BBodSchG vorgesehen, indem bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit von Dekontaminations- und/oder Sicherungsmaßnahmen statt ihrer weniger belastende sonstige Beschränkungsmaßnahmen durchzuführen sind. Mit dieser haftungsrestringierenden Vorschrift soll zwar die Verhältnismäßigkeit der eingeforderten Sanierungsmaßnahmen sichergestellt werden, sie taugt aber nicht dazu, die Haftung des gutgläubigen Grundstückseigentümers auf das zu legitimierende Maß zurückzunehmen. Denn ihm gegenüber sind – wie dargelegt – nur Duldungsanordnungen und solche zur Abschöpfung eines real zuwachsenden Vorteiles rechtmäßig. Maßnahmen, die seine Eigentumsnutzung beschränken, sind grundsätzlich auszugleichen.

Eine andere Beurteilung des § 4 III S. 3 BBodSchG ergäbe sich nur auf der Grundlage eines gewandelten Verständnisses des Begriffes der Zumutbarkeit. Würde ihm nicht nur eine ökonomische Konnotation, sondern auch eine rechtliche beigelegt werden, könnten fehlende Legitimationsgründe zur (rechtlichen) Unzumutbarkeit einer Belastung führen und diese dementsprechend auf das zu legitimierende Maß beschränken.

## **b) Rechtsprechung**

Zu der Frage der Haftungsbegrenzung des Grundstückseigentümers hat sich die Rechtsprechung lange Zeit bedeckt gehalten und danach die Möglichkeit einer Begrenzung der Zustandsstörerhaftung eher restriktiv gehandhabt, ohne sie grundsätzlich auszuschließen. Im Zusammenhang mit Altlasten wurde von den Verwaltungsgerichten eine Begrenzung der Zustandsstörerhaftung nur einzelfallbezogen bei Vorliegen einer individuellen Unzumutbarkeit aufgrund einer Art „Opferposition“ des Grundstückseigentümers vorgenommen.<sup>993</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Beschluss vom 14.12.1990 eine verfassungskonforme Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit prinzipiell in Erwägung gezogen, im Ergebnis jedoch offen gelassen.<sup>994</sup> Konsens bestand indes darin, dass derjenige Eigentümer, der entweder zugleich Verursacher der Altlast ist oder aber beim Erwerb des Grundstückes von der Altlast Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis hatte, keine Schonung erwarten dürfe.<sup>995</sup>

---

<sup>993</sup> So z. B. OVG Münster, NVwZ 1997, S. 804 ff. (806) und DVBl. 1989, S. 1009 ff. (1010); VGH Mannheim, NVwZ 1986, S. 325 ff. (326); VGH München, DVBl. 1986, S. 1283 ff. (1285 f.).

<sup>994</sup> BVerwG, NVwZ 1991, S. 475 f.

<sup>995</sup> BVerwG, UPR 1997, S. 193; NVwZ 1991, S. 475 f. (475); ebenso OVG Münster, NVwZ 1997, S. 804 ff. (806) und VGH Mannheim, NuR 1995, S. 545.



Folgende Hauptkriterien für eine Haftungsreduktion wurden bislang vom Bundesverwaltungsgericht angesehen:

- Fehlendes Mindestmaß an Sachherrschaft<sup>996</sup>
- Ausschaltung des privatnützigen Gebrauchs der Sache<sup>997</sup>
- Ausschließliche Fremdeinwirkung, so dass „Opferposition“ des (Grundstücks-)Eigentümers gegeben ist<sup>998</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat erst am 16.02.2000 zu der Frage der Begrenzung der Zustandsstörerhaftung Stellung genommen und einen zuweilen als „vorläufigen Schlusspunkt“ titulierten Beschluss<sup>999</sup> gefasst. Mit dieser höchstrichterlichen Entscheidung wurde dem Gesetzgeber, der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine schallende Ohrfeige versetzt. Denn sie stellt unmissverständlich klar, dass die bislang gesetzlich vorgesehene und praktizierte unbegrenzte Inanspruchnahme des (gegenwärtigen) Eigentümers eines Altlastengrundstückes verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt und in der unbeschränkten Form keinen Bestand haben kann. Zwar erging diese Entscheidung noch zu der Rechtslage vor dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes, jedoch sollen die in der Entscheidung entwickelten Grundsätze auf die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz übertragbar sein und zur Interpretation der Bodensanierungspflicht als Ausdruck der Zustandsverantwortlichkeit herangezogen werden können.<sup>1000</sup> Gegen eine solche Transformation ist dann nichts einzuwenden, wenn bei ihr den im Verlauf dieser Studie herausgearbeiteten Eigenheiten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (z. B. hinsichtlich der Zielsetzung oder der Implementierung von Vorsorge- und Nachhaltigkeitsaspekten) gebührend Rechnung getragen wird. Aus diesen sachbezogenen Besonderheiten müssen sich Konsequenzen für die Zustandshaftung ergeben.

Die Relevanz dieser Entscheidung als Orientierungspunkt der behördlichen Ermessensausübung erfordert eine kritische Überprüfung ihrer Bedeutung für eine verfas-

---

<sup>996</sup> BVerwG NJW 1992, S. 1908 ff.; NVwZ 1991, S. 475 f.; NJW 1989, S. 1295 ff.

<sup>997</sup> BVerwG NJW 1992, S. 1908 ff.; NVwZ 1991, S. 475 f.; NJW 1989, S. 1295 ff.

<sup>998</sup> BVerwG NVwZ 1991, S. 475 f.

<sup>999</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.02.2000 – 1 BvR 242/91 u. 315/99 – BVerfGE 102, S. 1 ff = NJW 2000, S. 2573 ff. Ausführlich nehmen zu dieser Entscheidung Stellung *Müggenborg*, NVwZ 2001, S. 39 ff.; *Knoche*, GewArch 2000, S. 448 ff.; *Knopp*, BB 2000, S. 1373 ff.; *Scherer-Leyendecker*, EWiR 2000, S. 655 f. (655). Bestätigt und fortgeführt wird diese Judikatur durch BVerfG, NVwZ 2001, S. 65 ff.

<sup>1000</sup> Siehe BVerfG, NVwZ 2001, S. 65 ff.; VGH München, NVwZ 2001, S. 821 ff.; *Knopp*, DÖV 2001, S. 441 ff.

sungskonforme Handhabung der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz. Schließlich ist die in ihr als „Anhaltspunkt“ für die Zumutbarkeit der Tragung von Sanierungskosten bezeichnete Bezugsgröße, nämlich der Verkehrswert des Grundstückes nach der Sanierung, zum „Dreh- und Angelpunkt“ aller nachfolgenden behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen geworden. Über eine bloße Haftungsbegrenzung hinausgehend wird aus dieser Entscheidung zuweilen sogar abgeleitet, dass die bisher übliche vorrangige Inanspruchnahme des Zustandsstörers nicht mehr haltbar sei.<sup>1001</sup>

Vor einer kritischen Würdigung des Beschlusses seien seine im vorliegenden Kontext bedeutsamen Kernaussagen dargestellt und genauer betrachtet.

### i) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht macht folgende grundsätzliche Aussagen zur eigentumsrechtlichen Qualifizierung, zum Legitimationshintergrund und zur Haftungsbegrenzung der Bodensanierungspflicht des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers:

- Die sicherheitsrechtlichen Vorschriften über die Zustandsverantwortlichkeit bestimmen Inhalt und Schranken des Eigentums und stellen keine (faktische) Enteignung dar.
- Die Inanspruchnahme als Zustandsstörer findet in der durch die Sachherrschaft vermittelten Eingriffsmöglichkeit auf die gefahrenverursachende Sache sowie in der Möglichkeit zur Nutzenziehung ihre legitimierenden Gründe.
- Die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Nutzung und Verwertung des Sacheigentums korrespondiert mit der Pflicht, die sich aus der Sache ergebenden Lasten und die mit der Nutzungsmöglichkeit verbundenen Risiken zu tragen.
- Die gebotene Haftungseinschränkung ist dogmatisch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung und nicht bereits auf der Ebene der Störerauswahl vorzunehmen.
- Der Umfang der Kostenbelastung ist eine Frage der Zumutbarkeit. Bezugsgröße der Zumutbarkeitsprüfung ist das Verhältnis des erforderlichen finanziellen Sanierungsaufwandes zum Verkehrswert des Altlastengrundstückes nach erfolgter Sanierung. Zur Begründung dieser Bezugsgröße wird auf das

---

<sup>1001</sup> So z. B. *Knoche*, *GewArch* 2000, S. 448 ff.

Interesse des Eigentümers an einem künftigen Gebrauch des Grundstückes abgestellt.

- Das Herrühren der von dem Grundstück ausgehenden Gefahr aus Naturereignissen, aus der Allgemeinheit zuzurechnenden Ursachen oder aus dem Handeln nicht nutzungsberechtigter Dritter erfordert zwar eine Begrenzung der Haftung, lässt aber die Zustandsverantwortlichkeit in ihren Voraussetzungen unberührt bestehen. Der Eigentümer behält seine Störereigenschaft.
- Das Sozialstaatsgebot kann Anlass für weitere Haftungseinschränkungen geben.
- Die Behörde muss grundsätzlich mit dem (eigentums-)belastenden Verwaltungsakt über die Kostentragung entscheiden und dazu im Vorfeld alle die Zumutbarkeit der Belastung konstituierenden Kriterien ermitteln. Ausnahmsweise kann ein Vorbehalt über die Kostenentscheidung zulässig sein.

Neben diesen Grundsätzen sieht das Gericht folgende Haftungserweiterungen vor, die eine über den Verkehrswert nach der Sanierung hinausgehende Belastung ermöglichen. Das dafür einzusetzende Vermögen soll jedoch in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Grundstückseigentum stehen müssen.<sup>1002</sup>

- Der Eigentümer hatte beim Erwerb des Grundstückes Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis von der Kontamination.
- Der Eigentümer hat die gefahrträchtige Nutzung billigend in Kauf genommen.

Schließlich sind dem Beschluss in Abweichung von der Standardsanierungsgrenze nach unten weitergehende Haftungsrestriktionen für folgende Fallkonstellationen zu entnehmen:

- Das zu sanierende Grundstück bildet den wesentlichen Teil des Vermögens und dient als Grundlage der privaten Lebensführung des sanierungspflichtigen Eigentümers und seiner Familie. In diesem Fall sind nur diejenigen Kosten zu tragen, die die Vorteile aus der weiteren Nutzung des Grundstückes nach der Sanierung nicht übersteigen.
- Die Belastung mit den Sanierungskosten würde zur Veräußerung des Grundstückes zwingen.

---

<sup>1002</sup> Diese Bedingung ist z. B. bei Zugehörigkeit zu einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb oder zu sonstigen Unternehmen (steilen) erfüllt.

## ii) Entscheidungsanalyse und Kritik

Nachfolgend sollen die vorstehend genannten Entscheidungsgrundsätze genauer analysiert und kritisch gewürdigt werden.

### (1) Einordnung in die eigentumsgrundrechtliche Dogmatik

Die eigentumsbelastenden Wirkungen der einzelnen Bodensanierungsmaßnahmen unterscheiden sich in ihrem Wesen und in ihrer Intensität, sodass sie nicht undifferenziert als Gesamtheit und einheitlich in die dogmatische Struktur des Art. 14 GG eingeordnet werden können, wie es in jenem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts geschehen ist. Im Rahmen der rechtlichen Beurteilung ihrer Belastungswirkung ist zudem aufgrund der untrennbaren Konnexität zur Eigentümerposition die gesamte Vermögensbelastung, vor allem in Gestalt aufzuwendender Geldmittel, zu berücksichtigen.

Die Frage nach dem Enteignungscharakter von Bodensanierungsmaßnahmen muss für jede gesondert gestellt und beantwortet werden, wie es in der vorliegenden Arbeit in Abschnitt A. III. geschehen ist. Nur eine solchermaßen differenzierende Herangehensweise garantiert eine sachgerechte rechtliche Erfassung denkbarer Bodensanierungskonstellationen in ihrer je eigenen Ausprägung.

### (2) Rechtliche Qualifikation der Bodensanierungstätigkeit

Die Zuordnung bodenschutzrechtlicher Sanierungsvorschriften zum Sicherheitsrecht bedarf zumindest einer Relativierung und Ergänzung. Bodenspezifische tatsächliche Gegebenheiten und den Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes zu entnehmende Aussagen legen es zumindest nahe, die Bodensanierungstätigkeit rechtlich primär als Reparation eines ökologischen Schadens zu erfassen. Die europäische Gesetzgebung bestätigt diese Sichtweise. Selbst wenn man in der Bodensanierung die Beseitigung einer Gefährdungssituation erkennen will, zwingen die Bodenspezifika zu einer Relativierung. Eine klassische Gefahrenlage, die vor allem bekannte Kausalverläufe voraussetzt, liegt hier nicht vor. Denn zum Zeitpunkt der Sanierungsanordnungen ist häufig das genaue Schadstoffinventar mangels geeigneter Nachweismethoden nicht bekannt oder es fehlen Kenntnisse über die Langzeitwirkung der eruierten Schadstoffe.<sup>1003</sup>

### (3) Legitimationsgründe

Die vorstehend kritisierte fehlerhafte Qualifikation der Bodensanierung findet bei der Angabe von Legitimationsgründen ihre logische Fortsetzung. Der Zugriff auf

---

<sup>1003</sup> Diese unsichere Erkenntnisbasis wird z. B. von der Sachverständigenkommission in ihrer Begründung zu § 348 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1031 eingeräumt.

den Grundstückseigentümer wird nur unter dem gefahrenabwehrrechtlichen Gesichtspunkt erörtert und zu legitimieren versucht. Soweit die Bodensanierung der Wiederherstellung von (ökologischen) Bodenfunktionen dient, fehlt es an einem Bemühen, eine Lastenzuweisung an ihn zu rechtfertigen, da das Erfordernis einer spezifischen Legitimation nicht erkannt wird. Dass und aus welchen Gründen eine Anlastung der Schadensreparation an den (gutgläubigen) Grundstückseigentümer jedoch nicht zu legitimieren ist, wurde unter B. III. 2. eingehend erörtert.

Was den vom Bundesverfassungsgericht als Hauptargument ins Feld geführten gefahrenabwehrrechtlichen Aspekt anbelangt, kommt diesem neben dem schadensersatzrechtlichen nur noch eine untergeordnete Bedeutung zu. Hinzu kommt, dass zu sanierende Bodenschäden der klassischen Gefahrenlage nicht äquivalent sind, was seine legitimierende Kraft weiter mindert.

Selbst wenn man eine klassische Gefahrenlage unterstellen möchte, greifen die vermeintlichen Legitimationsgründe der Eingriffsmöglichkeit und der (zukünftigen) Nutzenziehung im Falle des gutgläubigen Grundstückseigentümers aus nachstehenden Gründen nicht:

Der gutgläubige Grundstückseigentümer hatte zu keinem Zeitpunkt und hat nach wie vor keine Möglichkeit zur Einflussnahme auf den gefahrträchtigen Bodenzustand. Unabhängig davon, ob mit der gefahrverursachenden Sache die im Boden befindlichen Schadstoffe oder aber – richtigerweise – die schädlichen Bodenveränderungen als potentielle Gefahrenquelle in Bezug genommen werden, kann der (gutgläubige) Grundstückseigentümer in beiden Fällen nicht selbst in persona auf sie einwirken und aus eigenem Vermögen weitere Schädigungen verhindern. Seine sub specie der „Gefahrenbeherrschbarkeit“ betrachtete Sachherrschaft ist daher kein zulässiger Anknüpfungspunkt für die Auferlegung der Sanierungslast.

Ebenso wenig kann das Abstellen auf die Verbindung von Nutzenziehung und Lastentragung überzeugen. Dieser Legitimationsgrund beruht auf dem Gedanken, dass „derjenige, der eine gefährliche Sache zu Eigentum innehat und dadurch seine Interessen fördern kann, auch die mit der Sache verbundenen Risiken tragen soll“<sup>1004</sup>. Dieser Gedanke trägt aus folgenden Erwägungen die Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers nicht:

Zunächst einmal trifft es nicht zu, dass dem Grundstückseigentümer die Vorteile aus seinem Sacheigentum ohne sein Zutun zufließen, solange sie aus solchen Nutzungen resultieren, die ihm zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes rechtlich offenstanden und für die er einen in der Regel äquivalenten Kaufpreis entrichtet hat. Der Grundstückseigentümer hat die Möglichkeit zur Vorteilsziehung erst durch

---

<sup>1004</sup> So Pleyer, AcP 1957, S. 291 ff. (301).

den Eigentumserwerb und die Erbringung einer äquivalenten Gegenleistung – üblicherweise in Form der Kaufpreiszahlung – erlangt. In die Kaufpreisbildung fließen unter anderem die Möglichkeiten der Grundstücksnutzung als wertbildende Faktoren ein, sodass für sie vom Erwerbenden ein Entgelt bezahlt wird. Davon ausgehend, dass mit der Bodensanierung keine Nutzungsmöglichkeit (neu) begründet wird, die nicht bereits zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes eröffnet gewesen ist und für die somit bereits ein entsprechendes Entgelt gezahlt wurde,<sup>1005</sup> kommt es aus der Sicht des Grundstückseigentümers durch die Bodensanierung zu keiner wirklichen Wertsteigerung des Grundstückes im Vergleich zum Erwerbszeitpunkt. Denn beim Erwerb des Grundstückes ging der spätere Grundstückseigentümer davon aus, dass ihm diejenigen Grundstücksnutzungen tatsächlich offen stünden, für die er eine äquivalente Gegenleistung erbringt. Selbst wenn er in dieser Erwartungshaltung getäuscht wird und eine bestimmte Grundstücksnutzungsart erst infolge einer Bodensanierung realisiert werden kann – was eher selten vorkommt –, hat er hierfür im Grunde seine Gegenleistung in Form des insoweit zugegebenermaßen vergeblich aufgewendeten Kaufpreises bereits erbracht und sich dadurch jene Nutzungsmöglichkeit schon „verdient“ gehabt. Nur wenn durch die Bodensanierung eine neue in seinem Interesse liegende Nutzung, für die er noch keine äquivalente Gegenleistung erbracht hat, eröffnet wird, erwächst ihm ein wirklicher, abschöpfbarer Vorteil.

Betrachtet man ausschließlich das private Eigentümerinteresse müsste es zudem dem Grundstückseigentümer anheim gestellt bleiben, ob er das Grundstück in unsaniertem Zustand weiter wie bisher nutzen möchte oder einen für ihn kostengünstigen Weg zu wählen, auf dem er eine bislang wegen der Bodenschädigung nicht realisierbare Grundstücksnutzung aktivieren möchte. In der Regel jedoch kann er sein Grundstück ungeachtet der aus öffentlicher Sicht bestehenden Sanierungsbedürftigkeit in dem von ihm gewünschten Umfang nutzen, sodass ihm aus der Sanierungstätigkeit tatsächlich kein Vorteil erwächst, für den er nicht schon ein Äquivalent geleistet hätte.<sup>1006</sup>

---

<sup>1005</sup> Dass bei einer Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen eine Sanierung für den Grundstückseigentümer in der Regel nicht rentabel, sondern sogar wirtschaftlich unzumutbar oder unvertretbar ist, stellt die Sachverständigenkommission in ihrer Entwurfsbegründung zum Umweltgesetzbuch unumwunden fest. Siehe die Kommentierung zu § 347 UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1031.

<sup>1006</sup> Mit dieser Gedankenführung ist nichts über eine eventuelle Verkehrswertsteigerung des Grundstückes nach dem Abschluss von Sanierungsmaßnahmen ausgesagt. Diese Größe hat im hiesigen Kontext, der die privatnützige Sicht des Grundstückseigentümers reflektiert, keine Aussagekraft, da der Grundstückseigentümer aufgrund seiner

Die hier vorliegende Situation ist nicht der aus dem Planungs- und Umlegungsrecht bekannten vergleichbar, in der es um die Abschöpfung eines dem Grundstückseigentümer ohne sein Zutun erwachsenden Planungs- oder Erschließungsvorteiles geht.

Des Weiteren ist daran zu erinnern, dass die Grundstücksnutzung durch den sanierungspflichtigen gutgläubigen Grundstückseigentümer keinen Beitrag zu der bereits (latent) vorhandenen Bodenbelastung geleistet hat. Zum Zeitpunkt der schadensrelevanten Handlung(en) hatte er weder die Sachherrschaft inne noch eine entsprechende Weisungsmacht. Eine irgendwie geartete Konnexität zwischen Sachnutzung und Lastentragung besteht nicht. Eine unbegrenzte Pflicht zur Lastentragung, die ungeachtet ihrer Erkennbarkeit beim Eigentumserwerb und ungeachtet der Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Lastenentstehung statuiert wird, stünde sowohl mit den Grundsätzen der Lastentragungsgerechtigkeit (Gemeinlastprinzip statt Geschädigtenprinzip) als auch mit dem Postulat zur Konkordanzherstellung zwischen privatnützigem Eigentümerinteresse und Allgemeinwohlinteresse im Widerspruch. Denn in diesem Fall bliebe das Privatinteresse zugunsten des Gemeinwohlinteresse ebenso ohne Belang wie der adhortative Charakter des Art. 14 II GG.

Ferner gilt es innerhalb der gesamtstaatlichen Lastenverteilung zu bedenken, dass der gutgläubige Grundstückseigentümer aus der bodenschädigenden Nutzung keinen größeren, eigentümerspezifischen Vorteil gezogen hat als die Allgemeinheit: Von einer die Bodenfunktionen beeinträchtigenden Grundstücksbebauung (= bodenschädigende Flächenversiegelung) beispielsweise profitieren neben dem Grundstückseigentümer Banken, Makler, Notare, Gemeinden (Kämmereien), Finanzämter, die Vermessungs- und Katasterverwaltung u. a. Dieser generell feststellbare Automatismus in der Bodenverwertung, der große Teile der Gesellschaft an der Wertsteigerung partizipieren lässt, verhindert zugleich als Kehrseite der Medaille die Aktivierung bau- und planungsrechtlicher Instrumente<sup>1007</sup> zur Eindämmung der fortschreitenden bodenschädigenden Handlungsweisen. Der gemeinwirtschaftliche Nutzen lässt die Bedenken hinsichtlich potentieller Schadwirkungen zurücktreten. Es ist dann aber nicht einsichtig, weshalb die so entste-

---

Unkenntnis von der Sanierungsbedürftigkeit des Grundstückes einen über dem Verkehrswert liegenden Kaufpreis gezahlt hatte.

<sup>1007</sup> Normative Festlegungen zum Schutz des Bodens vor „unsachgemäßer Nutzung“ wurden bereits 1960 in das Bundesbaugesetz (v. 23.06.1960, BGBl. I S. 2414) und 1965 in das Raumordnungsgesetz (v. 08.04.1965, BGBl. I S. 306) aufgenommen. Sie blieben in der Folgezeit jedoch (nahezu) wirkungslos, weshalb im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 (BT-Drs. VI/2710) der Bodenschutz nochmals betont werden musste.

henden bzw. entstandenen, von der Allgemeinheit tolerierten Schäden nicht als gemeinschaftliche Last zu tragen sein sollen. Für andere bodenrelevante Tätigkeiten ergibt sich ein ähnliches Bild mit gleichem Ergebnis.

#### **(4) Haftungsbegrenzung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung**

Eine Begrenzung der Zustandsstörerhaftung erst im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen bedeutet, die Haftung ihrem Grunde nach nicht mehr auf den Prüfstand zu stellen. Dadurch wird der Blick dafür verstellt, dass der ökologische Bodenschaden weder in den Verantwortungsbereich des gutgläubigen Grundstückseigentümers fällt noch ihm in sonstiger Weise zurechenbar ist. Im Hinblick auf diese Dimension der Bodensanierungstätigkeit besteht jedoch nach diesseitiger Auffassung seine Zustandsstörerhaftung bereits dem Grunde nach nicht.<sup>1008</sup>

Nur solange und soweit die Bodensanierungstätigkeit tatsächlich einen gefahrenabwehrrechtlichen Charakter aufweist, kann auf die polizeirechtlich geprägte Zustandsstörerhaftung rekurriert werden. Um den Besonderheiten der Bodensanierungslage gerecht zu werden, muss mit Hilfe der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Belastung des Pflichtigen in Entsprechung zur Legitimationskraft dieses Rechtsgrundes ausgestaltet werden. Von ihm kann nur eingefordert werden, was zur Gefahrenabwehr unter Beachtung der Sachgegebenheiten verhältnismäßig ist. Im Falle der Bodensanierungspflicht ergibt sich wie gesehen, dass der Gefahrenabwehrgedanke nur noch geringe Legitimationswirkung zu entfalten vermag und daher eine weitgehende Haftungsreduktion veranlasst ist.

#### **(5) Verkehrswert nach Sanierung**

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge soll der Grundstückseigentümer mit Bodensanierungskosten bis zur Höhe des Grundstücksverkehrswertes nach der Sanierung belastet werden können. Als maßgebliches Argument zur Rechtfertigung dieser Belastungsgrenze wird der Aspekt der „Kostenneutralität“ angeführt: Eine Belastung dieses Ausmaßes sei für den Eigentümer in der Regel zumutbar, da sie sich für ihn „kostenneutral“ auswirke. Schließlich steige infolge der Sanierungsmaßnahmen der Verkehrswert des Grundstückes an, sodass der Eigentümer bei einem späteren gedachten Verkauf des Grundstückes einen entsprechend höheren Kaufpreis erzielen könne. Da ihm in Höhe der Sanierungsaufwendungen eine Verkehrswertsteigerung erwachse, stelle sich die Bodensanierungstätigkeit letztlich als „kostenneutral“ dar.

Diese Argumentation kann aus folgenden Erwägungen nicht überzeugen:

---

<sup>1008</sup> Als Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums wäre der Grundstückseigentümer zur Duldung von Reparationsmaßnahmen, die im Allgemeininteresse erfolgen, verpflichtet.



Das Erhaltungsinteresse des Eigentümers an seinem Grundstückseigentum wird mit der Ermittlung des potentiellen Verkaufserlöses über den Verkehrswert nicht hinreichend erfasst.<sup>1009</sup> Der bei einer Grundstücksveräußerung zu erzielende Kaufpreis repräsentiert nicht den wahren Wert und die Funktion des Grundstückes für seinen Eigentümer.

Gemäß § 194 BauGB wird der Verkehrswert als der Preis eines Grundstückes zum Zeitpunkt der Ermittlung (Stichtag) definiert.<sup>1010</sup> Er ist daher in seiner Aussagekraft entsprechend reduziert. Dieser verkehrsmäßige Marktwert wird nach den rechtlichen Gegebenheiten, tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstückes nach den Gepflogenheiten des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs bestimmt. Gemäß § 5 WertV<sup>1011</sup> sind die Beschaffenheit und die Eigenschaften eines Grundstückes preisrelevante Parameter, sodass darüber unter anderem die Bodenbeschaffenheit des Grundstückes zu einem wertbildenden Faktor wird. Diese wiederum wird insbesondere anhand der Bodengüte, der Eignung als Baugrund, der Belastung mit Ablagerungen und dem Vorhandensein sonstiger schädlicher Bodenveränderungen bestimmt. Dabei ist unbedingt zu beachten, dass ein Bodenschaden sich nicht bereits wegen des mit ihm verbundenen ökologischen Minderwertes verkehrsmindernd auswirkt, sondern erst und nur wegen der unter Umständen aus ihm resultierenden Beschränkung der Grundstücksnutzung und vor allem der öffentlich-rechtlich statuierten Sanierungspflicht. Die ökologische Bodenqualität – wie die Umweltqualität einer Gegend allgemein – wirkt nur dann preisbildend, wenn sie hedonistisch erfasst werden kann, d. h. einen Gebrauchswert verkörpert.<sup>1012</sup> Entfielen diese beiden wertmindernden Gesichtspunkte, bliebe der Verkehrswert des Grundstückes von der Bodendegradation vollkommen unbeeinflusst. Denn die ökologische Bodenwertigkeit per se ist gegenwärtig ebenso wenig ein verkehrswertbildender Faktor wie die ökologische Wertigkeit von Flora und Fauna, obwohl letztere rechtlich als wesentliche Grundstücksbestandteile eingeordnet werden.<sup>1013</sup> Logische Schlussfolgerung daraus ist, dass eine mit der Beseitigung des Bodenschadens durch die Wiederherstellung

---

<sup>1009</sup> Kritisch zur (ausschließlichen) Orientierung am Verkehrswert *Schönfeld*, in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, § 24 Rdnr. 8.

<sup>1010</sup> Zur Bestimmung des Verkehrswertes nach § 194 BauGB und der Wertverordnung *Krautzberger*, in: Bielenberg/Krautzberger/Söfker (Hrsg.), BauGB, Teil B, Rdnr. 699 ff.

<sup>1011</sup> Wertermittlungsverordnung (WertV) v. 06.12.1988 (BGBl. I S. 2209). Zur Heranziehbarkeit der Wertermittlungsverordnung im Rahmen der Wertermittlung nach § 25 BBodSchG *Frensz*, BBodSchG, Rdnr. 33.

<sup>1012</sup> Zum hedonistischen Preisansatz im Rahmen der Bewertung eines ökologischen Schadens näher *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 345 f.

<sup>1013</sup> Vgl. dazu *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 259, 260.

ökologischer Bodenfunktionen einhergehende (ökologische) Bodenmelioration nicht aus sich selbst heraus verkehrswerterhöhend wirkt. Maßgeblich dafür ist ausschließlich ihre Auswirkung auf die Situation der Grundstücksnutzung und ihre hedonistische Erfassbarkeit.

Sollen die Interessen des Grundstückseigentümers an einem unbelasteten privaten Eigentumsgebrauch und die Interessen der Allgemeinheit an der Sanierung eines ökologischen Schadens sowie der Beseitigung einer etwaigen Gefährdungssituation in einen gerechten Ausgleich gebracht werden, muss das spezifische Eigentümerinteresse berücksichtigt werden. Die oben unter B. III. 4. c) ii) aufgezeigte Bedeutung des (Grundstücks-)Eigentums für seinen Inhaber kann jedoch über den Verkehrswert nicht abgebildet werden, sodass eine Orientierung an ihm zu einer defizitären Konkordanzherstellung führen muss.

Zudem verleitet die Festlegung der Belastungsgrenze anhand des Verkaufserlöses dazu, den Blick dafür zu verlieren, dass die Sanierungskosten a priori nur bei einem Verkauf wieder hereinzuholen wären<sup>1014</sup> und ansonsten beim Grundstückseigentümer verbleiben. Diese unlösbare Verknüpfung der Realisierung von „Kostenneutralität“ mit einem späteren Grundstücksverkauf steht im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlich gebotenen Eigentumsschutz, wonach in erster Linie dem Eigentum in seinem Bestand Schutz zu gewähren ist. Angesichts dessen verbietet es sich, die Verkaufssituation und den Veräußerungswillen des Eigentümers als Referenzsachverhalt zugrunde zu legen. Entscheidend muss vielmehr sein, welche Belastungen der Eigentümer zum Erhalt seines Eigentums zu schultern hätte. Zudem setzt sich dieser Gedanke in einen gewissen Widerspruch zu der weiteren Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass eine zur Veräußerung des Eigentumsgegenstandes zwingende Belastung als unzumutbar anzusehen ist.<sup>1015</sup>

Selbst wenn man eine Verkaufssituation nach erfolgter Sanierung fingiert und sie reflektiert, scheint der Hinweis auf eine „kostenneutrale“ Sanierungsbelastung nicht tragfähig zu sein: Eine reale Wertsteigerung geht mit der Boden-sanierung nicht einher, da sie lediglich denjenigen Bodenzustand herstellt, der zum Zeitpunkt des gutgläubigen Grundstückserwerbes als Kaufpreisbemessungsgrundlage angenommen worden war. Durch die Sanierungstätigkeit wird daher lediglich derjenige Bodenzustand herbeigeführt, für den der Käufer und jetzige Grundstückseigentümer zuvor schon einen äquivalenten Kaufpreis gezahlt hatte. Die Boden-sanierungskosten verkörpern dann diejenigen finanziellen Aufwendungen, die erforderlich sind, um im Falle eines Wiederverkaufs des Grundstückes den ursprünglich

---

<sup>1014</sup> Der Versuch, beim Verursacher oder dessen Gesamtrechtsnachfolger Regress zu nehmen, ist – wie oben ausgeführt – meist nicht von Erfolg gekrönt.

<sup>1015</sup> Siehe dazu BVerfG, NJW 2000, S. 2573 ff. (2575).

für ein sanierungslastenfreies Grundstück gezahlten Kaufpreis (wieder-)verlangen zu können. Diese Aufwendungen steigern den Wert des Grundstückes im Vergleich zum Erwerbszeitpunkt nicht und verbleiben in vollem Umfang beim gutgläubigen Grundstückseigentümer, der die Sanierung durchgeführt hat. Mangels einer tatsächlich realisierbaren Wertsteigerung und eines eigenen privatnützigen Interesses an der Bodensanierung erfolgt diese ausschließlich fremdnützig im Interesse des Allgemeinwohles.

Sollte der Grundstückseigentümer ein Eigeninteresse an der Wiederherstellung einer unbeschränkten Nutzbarkeit des Grundstückes haben, bleibt es auch dann bei einer unwiederbringlichen Kostenanlastung an ihn. Denn als Vergleichsbasis für die Feststellung der Kostenneutralität muss stets der ursprünglich gezahlte Kaufpreis herangezogen werden, nicht aber der Verkehrswert des Grundstückes in unsaniertem Zustand. Schließlich kommt die Verkehrswertminderung eines kontaminierten Grundstückes primär durch die Auferlegung einer gesetzlichen Sanierungspflicht und damit hoheitlich veranlasst zustande. Demgegenüber würde das bloße Vorhandensein schädlicher Bodenveränderungen aus privater Sicht meist unbedeutend bleiben. Die Wertminderung tritt erst aufgrund der öffentlich-rechtlichen Sanierungspflicht und den damit einhergehenden Kosten der Erfassung, Gefährdungsabschätzung, Sanierung und Überwachung ein. Das zeigt sich schon daran, dass ein Grundstück trotz Vorhandenseins schädlicher Bodenveränderungen den (vertraglich) vorgesehenen Gebrauchszweck vollends erfüllen kann und der Grundstückseigentümer ohne behördliche Sanierungsanordnung aus eigener Initiative heraus keine Bodensanierungsmaßnahmen in die Wege leiten würde. Eine dennoch (aus Eigentümer-/Nutzersicht eigentlich unnötig) erfolgende, behördlich angeordnete Sanierung stellt aus Sicht des Eigentümers keine Verbesserung der Grundstückseigenschaften dar. Der Bodenschaden selbst ist deshalb kein die tatsächlichen Eigenschaften des Grundstückes mitprägendes Element i. S. d. § 5 V WertV. Die Sanierungsdurchführung befreit lediglich von einer gesetzlichen Pflicht, ohne automatisch eine Wertsteigerung herbeizuführen, vorausgesetzt das Grundstück war vor und nach der Sanierung in gleichem Maße gebrauchstauglich. Unter privatrechtlichen Nutzungsaspekten ist eine Minderung des Grundstückswertes aufgrund des Bodenschadens nicht gegeben. Dass die ausschlaggebende Ursache für die Wertminderung die gesetzliche Pflichtenstellung ist, wird weiterhin dadurch belegt, dass schon die Gefahr einer schädlichen Bodenveränderung einen Minderungsgesichtspunkt darstellen soll.<sup>1016</sup> Hier steht eine Verunreinigung noch gar nicht fest; über die tatsächliche Bodenbeschaffenheit kann noch keine (verlässliche) Aussage getroffen werden. In Anbetracht der gesetzlichen Erkundungs- und Gefährdungsabschätzungspflichten besteht jedoch bereits die Gefahr, Kosten

---

<sup>1016</sup> BHG, NJW-RR 2002, S. 1240 ff. (1242).

tragen zu müssen. Darin scheint ein ausreichender Grund zu liegen, um den Wert des Grundstückes bereits jetzt als gemindert zu betrachten.

Soll die Belastungssituation des Grundstückseigentümers so erfasst werden, wie sie sich tatsächlich darstellt, ist zuvor die Einnahme seiner privatnützig orientierten Sichtweise unabdingbare Prämisse einer zutreffenden Beurteilung. Im Allgemeininteresse erfolgende hoheitliche Zugriffe auf das Eigentum müssen dabei außen vor bleiben und können nicht indirekt über den Gedanken der Pflichtenerfüllung als belastungsmindernd in die Betrachtung eingestellt werden. Eine Pflichtenerfüllung als Ausgleich für diejenige Belastung anzusehen, die durch sie erst (mit-)entstanden ist, heißt einen logischen Fehlschluss zu begehen.

Darüber hinaus werden die Kostenlast des Grundstückseigentümers und die Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Schadens- und Gefährdungslagen in Fällen eines fallspezifisch erhöhten Verkehrswertes verschärft, ohne dass dafür sachgerechte Gründe gefunden werden können. Besteht beispielsweise wegen einer verkehrsgünstigen oder reizvollen Lage ein hoher Verkehrswert, der sich regelmäßig im Kaufpreis widerspiegelt haben wird, können dem Grundstückseigentümer in Anbetracht des hohen Verkehrswertes weitreichende Sanierungsmaßnahmen auferlegt werden. Bei niedrigen Grundstückspreisen hingegen könnte der Grundstückseigentümer kaum zur Kostentragung herangezogen werden, sodass die Sanierungskosten überwiegend von der öffentlichen Hand zu tragen wären. Die schwierige Einschätzbarkeit von Grundstücksverkehrswerten und die erheblichen Schwankungen, denen sie unterliegen,<sup>1017</sup> erhöhen die Gefahr von Ungleichbehandlungen weiterhin. Eine ähnliche Situation ist in denjenigen Fällen gegeben, in denen nach dem Grundstückserwerb z. B. durch Umbaumaßnahmen Wertsteigerungen desselben herbeigeführt worden sind. Auf dem Grundstück errichtete Gebäude sind als unselbstständige Bestandteile gemäß §§ 93, 94 BGB bei der Verkehrswertermittlung einzubeziehen, sodass deren werterhöhende Umgestaltung im Sanierungsfall zu Lasten des Sanierungspflichtigen geht.<sup>1018</sup> Eigenleistungen tatsächlicher oder finanzieller Art werden so aufgrund ihrer werterhöhenden Berücksichtigung bei der Verkehrswertermittlung mittelbar zu einem ökonomischen Belastungsfaktor für den Grundstückseigentümer, der quasi dazu gezwungen wird, seine Eigenleistung noch einmal zu erbringen. Das wiederum hat zur Folge, dass der auf eigener Leistung beruhende und damit besonders schutzwürdige Wertzuwachs bei einem Verkauf

---

<sup>1017</sup> Siehe dazu *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 6.

<sup>1018</sup> Im Gegensatz dazu soll im Rahmen der Wertermittlung nach § 25 BBodSchG zur Festsetzung des Ausgleichsbetrages nur der Bodenwert ohne Berücksichtigung der konkreten Bebauung zugrunde gelegt werden. So *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 33. Dadurch ergibt sich eine weitere Ungleichbehandlung gegenüber dem selbst die Sanierungskosten tragenden Grundstückseigentümer.

nicht als Gewinn zu erzielen ist. Die Privatnützigkeit der wertsteigernden Eigenleistung wird durch die Belastung mit entsprechenden Sanierungskosten ebenso entzogen wie die als Kaufpreisäquivalent erworbenen Nutzungsrechte.<sup>1019</sup>

Will man die künftige Nutzenziehungsmöglichkeit aus dem sanierten Grundstück als Bemessungsmaßstab der Kostenbelastung zugrunde legen, sind statt des Verkehrswertes nach der Sanierung beispielsweise folgende Ansätze erwägenswert:

Es könnte auf aus dem Grundstück tatsächlich realisierte Erträge oder solche, die in zumutbarer Weise zukünftig realisiert werden könnten, abgestellt werden. Dieses Kriterium dürfte jedoch zu kaum handhabbaren Schwierigkeiten in der Praxis führen, von denen einige wenige in folgende Fragen gekleidet seien: Ab wann hätten auf welche Art und Weise Erträge erzielt werden können? Wann ist eine Vermietung zumutbar? Wie viel Wohnraum usw. ist einer Einzelperson zuzugestehen? Ferner müsste dem Grundstückseigentümer in jedem Fall das nur schwierig zu bestimmende Existenzminimum verbleiben.<sup>1020</sup> Ungeachtet dessen bleiben die Möglichkeiten zur Sachnutzung mit dem Eigentumserwerb abgegolten. Die rechtliche Eigentumsausgestaltung einschließlich der (potentiellen) Nutzungsmöglichkeiten zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbes stecken in Zusammenschau mit den tatsächlichen objektiv gegebenen Grundstücksgegebenheiten (Situationsgebundenheit) den Rahmen des geschützten privatnützigen Eigentumsgebrauchs ab. Dienen Rechtsnormen belastender Wirkung nicht der Einflussnahme in Richtung auf eine allgemeinwohlverträgliche Eigentumsnutzung, sind sie nicht über Art. 14 II GG mit der ihm eigenen adhortativen Ausrichtung zu rechtfertigen.

Ungeklärt ist bislang ferner, ob die Ermittlung des Verkehrswertes nach der Sanierung unter Einbeziehung verbleibender ökologischer Lasten in die Grundstücksbewertung erfolgen soll. Die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht impliziert nicht die Beseitigung sämtlicher ökologischer Lasten. Auch nach Abschluss der bodenschutzrechtlich gebotenen Sanierungsmaßnahmen können

---

<sup>1019</sup> Anders zu beurteilen sind unter Umständen Wertsteigerungen, die „staatsverursacht“ und/oder aus sonstigen Gründen der Allgemeinheit zuzurechnen sind. Bei ihnen fehlt es weitgehend an der Leistungsbezogenheit und einer korrespondierenden Schutzbedürftigkeit. Solche Wertsteigerungen stellen beispielsweise die bereits erwähnten, einer Abschöpfung unterliegenden planungsbedingten Vorteile dar. Im Einzelnen ist hier unter Verfassungsrechtlern einiges in Streit.

<sup>1020</sup> Zu den Bestimmungsvarianten *Raßkopf*, *altlasten spektrum* 2005, S. 187 ff. (198). Ihm zufolge soll der absehbar hohe Verwaltungsaufwand bei der Festlegung der individuellen Belastungsgrenze eher für ein Absehen von der Auferlegung der Sanierungskosten sprechen. Der Aspekt des Verwaltungsaufwandes werde bei der Durchführung des Wert- bzw. Vorteilsausgleiches gemäß § 25 IV BBodSchG bereits berücksichtigt und könne daher hier ebenfalls zu einem solchen Absehen führen.

ökologische Lasten bestehen bleiben, die Investitions- und Nutzbarkeitsrisiken in sich bergen. Die Bewertung ökologischer Lasten könnte nur bezogen auf die individuelle Grundstückssituation und einen bestimmten Stichtag vorgenommen werden. Die Verwendung allgemeiner „Richtwerte“ für Sanierungs- und Entsorgungsmaßnahmen würde zu Fehlbewertungen führen und entspräche nicht der guten fachlichen Praxis.<sup>1021</sup> Eine Verkehrswertermittlung, die verbleibende Investitions- und Nutzbarkeitsrisiken grundstücksbezogen berücksichtigt, wäre angesichts der vorgegebenen Orientierung am zukünftigen Sachnutzen ein Gebot stringenter und ausgewogener Nutzenermittlung. Die Sanierungslast des Grundstückseigentümers müsste dann entsprechend herabgesetzt werden.

Ein weiterer klärungsbedürftiger Punkt im Rahmen der Verkehrswertermittlung ist die Abzugsfähigkeit von auf dem Grundstück ruhenden Lasten<sup>1022</sup>, von Kreditverbindlichkeiten für Sanierungsmaßnahmen oder für den Grundstückserwerb usw. Diese Abzugsfähigkeit ist vor allem im Hinblick auf eine gleichheitserhaltende Kostenbelastung des Grundstückseigentümers deshalb beachtenswert und zu überdenken, weil der nach § 25 IV BBodSchG ausgleichspflichtige Grundstückseigentümer<sup>1023</sup> diejenigen Aufwendungen kostenmindernd in Ansatz bringen können soll, die er für eigene Sicherungs- oder Sanierungsmaßnahmen getätigt hat oder die er für den Erwerb des Grundstückes im berechtigten Vertrauen darauf aufgebracht hat, dass keine schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten vorhanden sind. Dazu gehören neben dem überhöhten Kaufpreis alle sonstigen im Zusammenhang mit dem Grundstückserwerb entstandenen Kosten.<sup>1024</sup> Durch diese Regelung soll gewährleistet werden, dass der gutgläubige Grundstückseigentümer das Grundstück nicht – wie hier kritisiert – quasi ein zweites Mal erwerben muss, sondern nur die anlässlich der Sanierung tatsächlich erfolgte Steigerung des Verkehrswertes auszugleichen hat. Damit wird die in § 25 II BBodSchG nieder-

---

<sup>1021</sup> Zur monetären Bewertung ökologischer Lasten auf Grundstücken *Bischoff/Hilse*, altlastenspektrum 2005, S. 147 ff. (151).

<sup>1022</sup> Für die Einbeziehung von Lasten im Rahmen des § 25 BBodSchG *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 37 f., der zugleich auf die Komplexität der Berechnung im Einzelfall und die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Gutachters aufmerksam macht.

<sup>1023</sup> Die Ausgleichspflicht trifft den Grundstückseigentümer gemäß § 25 I BBodSchG immer dann, wenn der Verkehrswert seines Grundstückes durch den Einsatz öffentlicher Mittel bei Maßnahmen zur Erfüllung der Pflichten nach § 4 BBodSchG nicht nur unwesentlich erhöht worden ist und er die Kosten hierfür nicht oder nicht vollständig tragen musste.

<sup>1024</sup> *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 51 f.

gelegte Berechnung der sanierungsbedingten Verkehrswerterhöhung<sup>1025</sup> konterkariert und durch die Hintertür weitgehend zurückgenommen.

Im Vergleich zum die Sanierung auf eigene Kosten durchführenden Grundstückseigentümer stellt sich die Belastung des ausgleichspflichtigen Grundstückseigentümers demnach als wesentlich geringer dar. Bei der Berechnung des Ausgleichsbetrages wird insbesondere der Anfangswert des Grundstückes im Sinne des § 25 II BBodSchG außer Betracht gelassen. Der zur Sanierung verpflichtete Eigentümer hingegen hat von Gesetzes wegen unbegrenzt und nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in voller Höhe bis zum Verkehrswert nach der Sanierung, d. h. ohne Abzug eines Anfangswertes, zu haften. Gründe, die diese Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Vielmehr müssten die in § 25 IV BBodSchG zum Ausdruck kommenden Belastungsreduktionen für alle Grundstückseigentümer Geltung beanspruchen. Das gilt vor allem für die Härtefallklausel des § 25 V BBodSchG, die eine Berücksichtigung sachlicher<sup>1026</sup> und persönlicher Billigkeitsgründe ermöglicht und verlangt<sup>1027</sup>.

Die starre Orientierung der Belastungsgrenze des Zustandsstörers am Verkehrswert des Grundstückes ist bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Bundes-Bodenschutzgesetz vom Bundesrat im Zusammenhang mit der Pflicht des Grundstückseigentümers zum Wertausgleich bei aus öffentlichen Mitteln (teil-)finanzierten Sanierungen kritisiert worden. Die von der Länderkammer eingebrachte Entwurfsfassung sah für § 25 II BBodSchG folgenden Wortlaut vor:

„Der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück, der weder Verursacher der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ist noch bei der Begründung des Eigentums Kenntnis von der schädlichen Bodenveränderung oder den sie begründenden Umständen hatte oder hätte haben können, ist nach Absatz 1 insoweit nicht kostenpflichtig, als die Inanspruchnahme des Verpflichteten unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine besondere

---

<sup>1025</sup> § 25 II BBodSchG zufolge ist der Wert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn die Maßnahme nicht erfolgt wäre (Anfangswert), und der Verkehrswert, der sich für das Grundstück nach Durchführung der Maßnahme ergibt (Endwert), zu vergleichen. Die positive Differenz ergibt die auszugleichende Wertsteigerung.

<sup>1026</sup> Als sachlichen Billigkeitsgrund führt *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 61, an, dass eine Sanierung irrtümlich ohne Notwendigkeit durchgeführt worden ist. An der Wahl dieses Fallbeispiels wird die grundsätzlich und insgesamt bestehende Unsicherheit im Hinblick auf Sanierungserfordernisse und die daraus resultierende Unzumutbarkeit einer umfassenden Sanierungspflicht anschaulich.

<sup>1027</sup> Zum Verständnis als „intendierte“ Ermessensvorschrift *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 67 ff.

Härte darstellen würde. Dies ist beim Eigentümer eines Grundstücks in der Regel der Fall, wenn das Grundstück der wesentliche Teil seines Vermögens ist (...)<sup>1028</sup>

Die Motivation für diese im Vergleich zur Entwurfsfassung der Bundesregierung weitergehende Haftungsbeschränkung lässt sich der Entwurfsbegründung entnehmen:

„Die Zustandsstörerhaftung in § 25 Abs. 2 sollte nur soweit eingeschränkt werden, dass Grundstückseigentümer nicht in eine unbillige Opferposition gelangen. Dabei ist im Gegensatz zum vorliegenden Entwurf (der Bundesregierung; Ergänzung der Verfasserin) nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eigentümer zu differenzieren. Während die vorgesehene Haftung bis zur Höhe des Verkehrswertes des betroffenen Grundstücks für die Eigentümer eines Einfamilienhauses, das oftmals den wesentlichen Teil ihres Vermögens darstellt, eine existenzbedrohende Härte beinhaltet, ist dies etwa für ein größeres Unternehmen mit mehreren Firmenstandorten nicht zwangsläufig der Fall. Die von der Bundesregierung vorgelegte Fassung ermöglicht im jeweiligen Fall weder, den Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Fall leistungsstarker Zustandsstörer auszuschöpfen, noch zugunsten leistungsschwächerer Zustandsstörer von einer Inanspruchnahme unter Billigkeitsgesichtspunkten abzusehen. Die Änderung des § 25 Abs. 2 eröffnet den zuständigen Behörden einerseits die Möglichkeit, sachgerechte Einzelfallentscheidungen zu treffen und gibt andererseits einen richtungsweisenden Entscheidungsrahmen vor.“

Diese kurze Passage belegt deutlich das ständige Suchen nach einer sachgerechten Haftungsbegrenzung zumindest des gutgläubigen Grundstückseigentümers, bei der allerdings die entscheidenden, im Verlauf dieser Studie herausgearbeiteten haftungs-limitierenden Rechtsgründe in den leicht angreifbaren Begriff der „Unbilligkeit“ zusammengefasst werden und hinter diesem undifferenziert ohne weitere Erläuterung verborgen bleiben. Die Untauglichkeit der Verkehrswertorientierung zur Erzielung sachgerechter Ergebnisse war im Ansatz jedenfalls erkannt.

## **(6) Gedanke der Vorteilsabschöpfung**

Gegen eine das Gemeinlastprinzip umsetzende Bodensanierung wird eingewandt, dass eine dadurch bedingte Wertsteigerung dem Grundstückseigentümer nicht „zum Nulltarif“ belassen werden könne. Solches ergäbe sich bereits aus staatshaftungsrechtlichen Wertungen und lasse sich zudem aus § 25 BBodSchG ableiten. Mit der Sanierungsleistung erlange der Grundstückseigentümer praktisch eine Entschädigung „in Natur“, die bis zur Wiederherstellung des „status quo ante“ oder eines gleichwertigen Zustandes reichen könne. Würde die Bodensanierungslast von der Allgemeinheit getragen, erhielte er eine staatliche Leistung, die ihm nur bei auf „unmittelbaren“ hoheitlichen Einwirkungen beruhenden Schäden als Aufopferungsentschädigung oder in Form einer Folgenbeseitigungsmaßnahme

---

<sup>1028</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 58.



gewährt werden könnte.<sup>1029</sup> Dem stünde hier jedoch entgegen, dass zu sanierende Bodenschäden überwiegend auf selbstständige Einwirkungen privater Dritter zurückzuführen sind und daher nicht unmittelbar hoheitlich verursacht wurden.

Oben wurde ausführlich aufgezeigt, dass und aus welchen Gründen Hoheitsträger für die Entstehung von Bodenschäden (mit-)verantwortlich zeichnen. Eine (Teil-)Finanzierung der Bodensanierungsmaßnahmen durch die Allgemeinheit stünde daher nach hiesiger Ansicht staatshaftungsrechtlichen Wertungen nicht entgegen, sondern entspräche sogar erst der vorfindbaren staatlichen (Mit-)Verantwortung für die Schadensentstehung auf der Haftungs- und Lastentragungsebene.

Zudem könnte eine nicht zu rechtfertigende reale Wertsteigerung, die beim Grundstückseigentümer als Folge der von der Allgemeinheit finanzierten Bodensanierungsmaßnahmen eintritt, über den Weg der Vorteilsabschöpfung verhindert bzw. rückgängig gemacht werden. Dabei ist allerdings, wie zuvor erläutert, als Vergleichsbasis für die Ermittlung der Wertsteigerung der Grundstückswert zum Zeitpunkt des gutgläubigen Grundstückserwerbes heranzuziehen. Lediglich ein ihn übersteigender Verkehrswert nach der Sanierung kann zu einem Vorteilsausgleich führen, bei dem indes zwischenzeitlich erfolgte eigenleistungsbedingte Wertsteigerungen in Abzug zu bringen sind. Sie müssen dem Grundstückseigentümer verbleiben und können mangels Zurechenbarkeit nicht von der Allgemeinheit beansprucht werden.

Sollte der Gesichtspunkt einer ungerechtfertigten Bereicherung des Grundstückseigentümers das ausschlaggebende Argument gegen eine Umsetzung des Gemeinlastprinzips sein, stünde mit der Vorteilsabschöpfung ein geeigneteres und milderes Mittel zur Verhinderung derselben zur Verfügung. Den Grundstückseigentümer zur Durchführung der Bodensanierung auf eigene Kosten zu verpflichten, ist vor diesem Argumentationshintergrund nicht verhältnismäßig.

Schließlich ist in Erwägung zu ziehen, nur erhebliche Verkehrswertsteigerungen als ausgleichsbedürftig zu behandeln, wie es bereits in § 25 BBodSchG vorgesehen ist. Paradoxerweise führt hierbei ein hoher Anfangswert des Grundstückes zu einem Ausgleichsausschluss, da dieser Wert den Referenzmaßstab für die Feststellung der Unerheblichkeit liefert. Auch durch diese Regelung wird nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen Vorschub gegeben.<sup>1030</sup>

---

<sup>1029</sup> Diese Argumentation wurde schon zuvor den Bestrebungen nach einer Haftungsreduktion entgegeng gehalten, so z. B. BGH, NJW 1988, S. 478 ff. (479); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, § 13, 3; § 36, 2c; § 37, 1a.

<sup>1030</sup> *Frenz*, BBodSchG, § 25 Rdnr. 7, stellt zumindest die Frage, ob nicht weitere Gesichtspunkte bei der Feststellung der Ausgleichspflicht herangezogen werden sollten.

## (7) Verantwortlichkeitssphären

Die enge Verknüpfung von Verantwortlichkeit und rechtlicher Haftung wird in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nicht etwa aufgelöst, sondern betont. Der Diktion des Beschlusses ist zu entnehmen, dass die Zustandsstörerhaftung des Grundstückseigentümers nach wie vor auf seiner innerhalb des Gemeinwesens bestehenden Verantwortlichkeit beruht. Fällt die Entstehung des zu sanierenden Bodenschadens nicht oder nur in geringem Maße in den Verantwortlichkeitsbereich des Grundstückseigentümers, sind dem Bundesverfassungsgericht zufolge weitere Haftungsrestriktionen in Erwägung zu ziehen. Da jedoch weder der Zweck der Bodensanierungstätigkeit klargestellt noch die haftungslegitimierenden Gründe bodensanierungsspezifisch auf ihre Validität überprüft werden, wird der Schritt zur Haftungsfreistellung – abgesehen von der Auferlegung von Duldungspflichten – nicht mehr vollzogen.

Haftungsbeschränkende Fallkonstellationen sieht das Gericht z. B. bei Schadensverursachung durch Naturereignisse oder durch Gegebenheiten, die der Allgemeinheit oder nicht nutzungsberechtigten Dritten zuzurechnen sind, als gegeben an. Mangels Entscheidungsrelevanz enthält es sich jedoch weiterer Ausführungen zu diesen Aspekten, sodass das letzte Wort hierzu gerade im Hinblick auf die Entstehung eines Großteiles der Bodenschäden noch nicht gesprochen sein kann und nicht gesprochen sein sollte. Interessanterweise wird zur Begründung der Haftungsrestriktionen auf das Sozialstaatsgebot zurückgegriffen. Damit verleiht das Gericht der Notwendigkeit Ausdruck, die in einem Gemeinwesen anfallenden Lasten sozial gerecht zu verteilen. Eine solche Lastenteilung lässt sich aber nur verwirklichen, wenn zuvor die zwischen Allgemeinheit/Staat, Verursacher und Geschädigtem vorfindbaren Verantwortlichkeiten und in Ermangelung solcher etwaige Zurechnungsmomente (z. B. „casus“) sachmateriebezogen eruiert werden und die rechtliche Haftung daran ausgerichtet wird. Nur dann können später valide Legitimationsgründe für eine Lastentragung benannt werden.

Die „en passant“ gemachten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts geben Anlass, sich die Entstehung der zu sanierenden Bodenschäden und die vorfindbaren Verantwortlichkeiten hierfür in Erinnerung zu rufen. Besonderes Augenmerk ist dabei denjenigen Umständen zu widmen, die die Schadensentstehung der Allgemeinheit überantworten lassen. Der hier besprochene Beschluss des Bundesverfassungsgerichts enthält sich genaueren Ausführungen dazu, welche Entstehungsbedingungen als „der Allgemeinheit zuzurechnende Umstände“ anzusehen sind. Wie gesehen ist ein Großteil der Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen in der Vergangenheit wie in der Gegenwart durch Tätigkeiten, die im Interesse des gesamtstaatlichen Wirtschaftswachstums und der allgemeinen Wohlstandsmehrung genehmigt worden sind, entstanden. Zudem wurde aus unterschiedlichen Beweg-

gründen trotz frühzeitiger Warnungen und Mahnungen aus Expertenkreisen der Erlass effektiver Bodenschutzvorschriften versäumt. Bekannte oder zumindest erwartete Umwelt- und Gesundheitsschäden sind zugunsten der Schaffung von Arbeitsplätzen und der gesamtwirtschaftlichen Förderung aufgrund politischer Entscheidungen hintan gesetzt worden.<sup>1031</sup> Solche Entstehungsumstände sind weder dem verursachenden Dritten noch dem (gutgläubigen) Grundstückseigentümer zurechenbar, sondern begründen eine Verantwortlichkeit der Allgemeinheit bzw. des Staates. Die staatliche Akzeptanz und Förderung bodenschädigenden Verhaltens sowie die Partizipation an dessen Früchten rechtfertigen und erfordern eine Finanzierung der nunmehr notwendigen, einen „actus contrarius“ darstellenden Sanierungstätigkeit aus öffentlichen Mitteln in Verwirklichung des Gemeinlastprinzips.

### (8) Abstellen auf Verschuldensmomente

Der Kenntnisstand des Eigentümers zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes sowie seine Billigung gefahrträchtiger Handlungen sollen dem Bundesverfassungsgericht zufolge seine öffentlich-rechtliche Bodensanierungshaftung beeinflussen. Damit werden zivilrechtliche Verschuldenselemente in das öffentlich-rechtliche Haftungssystem implementiert, die eigentlich als systemfremd gelten müssen und nicht ohne weiteres übertragbar sind.<sup>1032</sup> Denn die öffentlich-rechtliche Haftung beruht auf Verantwortlichkeiten und Zurechnungsmomenten, die nach objektiven Maßstäben zu ermitteln sind und unabhängig von persönlicher Schuld einer gerechten innerstaatlichen Lastenverteilung dienen sollen. Die ordnungsrechtliche Haftung mit ihrem Ziel einer effektiven Gefahrenabwehr beispielsweise stünde ebenso im Widerstreit mit einer Verschuldenshaftung wie die öffentlich-rechtliche Haftung für Umweltschäden mit ihrem Ziel eines effektiven Umweltschutzes. Beide Ziele könnten über eine reine Verschuldenshaftung nicht realisiert werden.

Ein weiterer Systembruch liegt darin, dass ein subjektiver Schuldvorwurf stets auf ein bestimmtes Handeln bezogen ist. Die Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers hingegen soll verhaltensunabhängig ausschließlich an die Innehabung einer Rechtsposition anknüpfen. Es fragt sich dann, wie ein Verschulden sich auf die Zustandsstörerhaftung auswirken kann, wenn ihr nicht doch auch Verhaltenselemente immanent sein sollen.

---

<sup>1031</sup> Eine überwiegende allgemein-gesellschaftliche Verantwortlichkeit an der Entstehung der Sanierungsproblematik wegen einer Prioritätensetzung auf ökonomische und wohlstandsorientierte Gesichtspunkte erkennt auch *Knoche*, Altlasten und Haftung, S. 311.

<sup>1032</sup> Siehe dazu *Neumann*, Haftung für Altlasten im Unternehmen, S. 134 ff. (138 f.).

Des Weiteren muss der Bezug des Schuldvorwurfes auf den Erwerbsakt Verwunderung hervorrufen. Der (gutgläubige) Grundstückserwerb stellt im Hinblick auf die Entstehung des Bodenschadens eine neutrale Handlung dar. Die Schadensentstehung bleibt von ihm unbeeinflusst und es werden keine neuen Verantwortlichkeiten begründet. Weder die Kenntnis noch die (grob) fahrlässige Unkenntnis vormaliger Grundstücksnutzungen zum Erwerbszeitpunkt können polizeirechtlich relevant sein.<sup>1033</sup> Schließlich wird die allgemeine Abwehr- und Beseitigungspflicht des Zustandsverantwortlichen erst bei Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt zu einer Handlungspflicht. Andernfalls würde die eindeutige Abgrenzung zwischen einer Verursacherverantwortlichkeit, die ohne Konkretisierung von Gesetzes wegen besteht, und einer Zustandsverantwortlichkeit weitgehend aufgehoben.<sup>1034</sup> Allein aus der Haftung als Zustandsstörer sollen keine konkreten Handlungspflichten erwachsen. Nur wenn der Grundstückseigentümer bewusst und zweckgerichtet die Möglichkeit zu einer polizeirechtswidrigen Nutzung eröffnet (hat), rückt er in eine Garantenstellung im Sinne einer speziellen Erfolgsabwendungspflicht ein. Dann leistet er aber einen ihm zurechenbaren Verursachungsbeitrag, der ihn zugleich zum Verhaltensverantwortlichen werden lässt. Dieses Verhalten könnte wiederum Anknüpfungspunkt für subjektive Haftungselemente sein, nicht jedoch die abstrakte Zustandsverantwortlichkeit zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes.

Die Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis des Bodenschadens<sup>1035</sup> kann lediglich dann als haftungsrechtlich relevanter Zurechnungsaspekt fungieren, wenn zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbes mit einer Bodenсанierungspflicht im Allgemeininteresse zu rechnen war oder die Bodenbelastung als Ausdruck der Situationsgebundenheit aufzufassen wäre. Wie stark diese Zurechnungsmomente gegenüber vorfindbaren Verantwortlichkeiten auf der Seite der Verursacher und der Allgemeinheit ins Gewicht fallen, bedarf einer fallspezifischen Betrachtung. Für den hier betrachteten gutgläubigen Grundstückseigentümer greifen diese potentiellen Zurechnungskriterien nicht, sodass eine vertiefende Darstellung entbehrlich ist.

---

<sup>1033</sup> So auch *Ziehm*, Die Störerverantwortlichkeit, S. 49.

<sup>1034</sup> VGH Mannheim, ZUR 2002, S. 227 ff., der unter Hinweis auf kaum lösbare Konkretisierungsprobleme eine Ausdehnung der Zustandsstörerhaftung auf allgemeine Unterlassungstatbestände ablehnt. Siehe dazu auch *Württemberg/Heckmann/Riggert*, PolR, Rdnr. 294.

<sup>1035</sup> In Erwägung zu ziehen ist, ob dem Erwerber des Grundstückes bei entsprechenden Anhaltspunkten eine Nachforschungspflicht obliegen soll, wenn er mit seiner öffentlich-rechtlichen Sanierungspflicht rechnen muss. Ein Untätigbleiben, das den Bodenschaden negativ beeinflusst, würde dann eine Verhaltensverantwortlichkeit als (Mit-)Verursacher begründen.

Das Abstellen auf Verschuldenselemente im Rahmen der Zustandsstörerhaftung vermag auch unter dem Gesichtspunkt des fehlenden Vertrauensschutzes nicht zu überzeugen. Das Vertrauen darauf, dass aus früheren (bodenschädigenden) Handlungen keine Rechtsfolgen für die Zukunft abgeleitet werden dürfen, steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Zurechnung fortwirkender Handlungsfolgen. Von Relevanz ist dieser Aspekt für die Haftung des Verursachers bzw. seines Rechtsnachfolgers sowie für die Frage nach dem Vorliegen einer unechten (retrospektiven) Rückwirkung. Davon streng zu unterscheiden ist die Zustandsstörerhaftung, die nicht auf einer Zurechnung von Handlungsfolgen Dritter an den Zustandsverantwortlichen beruht. Der Zustandsverantwortliche hat nicht für außerhalb seines Verantwortlichkeitsbereiches liegende Handlungen Dritter einzustehen, auf die er keinerlei Einflussmöglichkeiten, z. B. in Gestalt von vorsorgenden Abwehrmaßnahmen, hatte. Sein Vertrauen in die Rechtsfolgelosigkeit ist daher stets zu schützen, wenn nicht zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbes mit einer Haftung zu rechnen war.

Schließlich stößt die Berücksichtigung von Verschuldenselementen auf weitere Bedenken, von denen hier noch einige genannt seien:

- Der Vorwurf der Fahrlässigkeit ist praktisch nur schwer handhabbar. Bei „gebrauchten“ Industrie- und Gewerbeflächen müsste eine fahrlässige Unkenntnis wohl regelmäßig angenommen werden.
- Werden Grundstücke im Wege der (vorweggenommenen) Erbfolge erworben, kann dem Erblasser noch das Privileg der Gutgläubigkeit zugute kommen. Seine Erben hingegen können sich aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Altlastenerkundung in der Regel nicht mehr darauf berufen, was ihre erweiterte Haftung für Sanierungsmaßnahmen zur Folge hätte. Hier kommt es zu (Wertungs-)Widersprüchen innerhalb der Rechtsordnung.<sup>1036</sup>
- Die vom Bundesverfassungsgericht dem Erwerber eines kontaminierten Grundstückes auferlegten Informationspflichten über frühere Grundstücksnutzungen stehen in einem Missverhältnis zu den Offenbarungspflichten, die nach der Rechtsprechung dem Grundstücksveräußerer obliegen.<sup>1037</sup> Ihnen zufolge ist vom Verkäufer nicht jede frühere industrielle Nutzung

---

<sup>1036</sup> Rückt der Erbe in die Rechtsstellung des Erblassers ein, kann er zunächst nur in diesem ursprünglichen Umfang haften müssen.

<sup>1037</sup> Zur Aufklärungspflicht des Verkäufers BGH, NJW 2004, S. 1570 ff.; NJW 2001, S. 64 f.; NJW 1995, S. 1549 f. und NJW 1991, S. 2900 ff.

offenzulegen, wenn nicht besondere Umstände des Einzelfalles eine entsprechende Pflicht begründen.<sup>1038</sup>

### iii) Fazit

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hält einer kritischen Überprüfung der sie tragenden Argumente nicht stand. Sie wird den Besonderheiten des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bodenschutzproblematik insgesamt nicht gerecht, da sie zu sehr an dem tradierten Gefahrenabwehrgedanken festhält und die Haftungsfrage für Bodenschäden zumindest in ihren Voraussetzungen rein polizeirechtlich beantwortet.

Der Beschluss vermag daher die für eine verfassungskonforme Interpretation und Handhabung der Bodensanierungspflicht des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers ausschlaggebenden Aspekte und notwendigen Vorgaben nicht zu liefern. Der Rahmen seiner Haftung wird nur schemenhaft konturiert und weist eine Reichweite auf, die (zu) hohe Anforderungen an die erforderliche Konkretisierung im Verwaltungsvollzug stellt. Wesentliche Fragen werden nicht sachspezifisch genug betrachtet oder bleiben gänzlich unbeantwortet, was Systembrüche und Wertungswidersprüche befördert. Die aus Sicht der Sanierungsbelasteten gebotene Rechtssicherheit kann so nicht gewährleistet werden.

### c) Behördenpraxis

Soweit ersichtlich folgt die Behördenpraxis den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Begrenzung der Zustandsstörerhaftung, wobei mehr oder weniger pauschal der Verkehrswert nach der Grundstückssanierung als Orientierungspunkt für eine Haftungsbeschränkung herangezogen wird. Es verbleibt somit in der behördlichen Praxis bei dem primären Zugriff auf den (gutgläubigen) Grundstückseigentümer. Eine verfassungskonforme Interpretation und Handhabung der Bodensanierungspflicht des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers auf der Exekutivebene kann vor dem aufgezeigten legislativen und judikativen Hintergrund nicht erfolgen.

### d) Handlungsbedarf

Die bestehenden Defizite zum Teil erkennend hat sich der Bundesrat im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Tätigwerden veranlasst gesehen. In der Entschließung der Länderkammer vom 26.09.2003<sup>1039</sup> wird der Bund aufgefordert, die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom

---

<sup>1038</sup> Siehe dazu BGH, NJW 1992, S. 1953.

<sup>1039</sup> BR-Drs. 587/03.

16.02.2000 geforderte Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit in § 4 III und § 25 BBodSchG zu implementieren, um die gebotene Rechtssicherheit, insbesondere für den sanierungspflichtigen Bürger, herzustellen. Des Weiteren wird ein Ausgleich der deshalb zu erwartenden finanziellen Mehrbelastung der Länder- und Kommunalhaushalte angemahnt. Diesen Aufforderungen ist der Bund bislang nicht nachgekommen.

Den vorgenannten Bundesratsbeschluss aufgreifend haben Abgeordnete der Linksfraktion und diese selbst am 18.10.2006 einen Entwurf zur Änderung des Bundesbodenschutzgesetzes in den Bundestag eingebracht. In diesem ist zum einen beabsichtigt, die Kostentragungspflicht des gutgläubigen Zustandsstörers für die Altlastensanierung auf den Verkehrswert des Grundstückes nach der Sanierung zu begrenzen, und zum anderen, ihn bei der Entziehung der wirtschaftlichen Grundlage seiner persönlichen Lebensführung als Folge der Sanierungspflicht gänzlich von den Kosten freizustellen. Die dann nicht mehr einforderbaren Kosten sollen gegebenenfalls vom jeweiligen Bundesland getragen werden.<sup>1040</sup> Interessanterweise soll hierbei die Legalität der schadensursächlichen Grundstücksnutzung eine haftungsbegründende Kenntnis des Zustandsstörers ausschließen können. Damit wird die diesseits geforderte staatliche (Mit-)Verantwortung für das Entstehen von Bodenveränderungen nicht nur anerkannt, sondern auch auf der haftungsrechtlichen Ebene implementiert.

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Haftungsbeschränkung und/oder Haftungsfreistellung besteht nach alledem nach wie vor. Sie wurde schon frühzeitig erkannt, diskutiert und zum Gegenstand legislatorischer Bemühungen gemacht. Auf dem Gebiet des Bodenschutzes und der Altlastensanierung lassen sich daher weitere Ansätze aufzeigen, die einer Haftungsreduktion nicht nur das Wort reden, sondern auch gesetzlich umgesetzt waren. Letzteres gilt insbesondere für landesrechtliche Regelungen, die sich vor dem Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes der Problematik der Bodensanierung und des Bodenschutzes angenommen hatten.

In den bis zum In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes anwendbaren Landesgesetzen sind vor allem § 12 I Nr. 5 Hessisches Altlastengesetz vom 20.12.1994<sup>1041</sup>, § 20 I Nr. 5 Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz vom 31.07.1991<sup>1042</sup> sowie § 10 VI des Ersten Gesetzes zur Abfallwirtschaft und zum

---

<sup>1040</sup> Siehe dazu Art. 1 Nr. 1 des Änderungsentwurfes, BT-Drs. 16/3017, S. 3.

<sup>1041</sup> Gesetz über die Erkundung, Sicherung und Sanierung von Altlasten (Hessisches Altlastengesetz – HAltlastG) v. 20.12.1994, GVBl. I S. 764.

<sup>1042</sup> Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz – ThAbfAG) v. 31.07.1991, GVBl. I S. 273.

Bodenschutz im Freistaat Sachsen<sup>1043</sup> zu nennen, in denen in jeweils unterschiedlicher Ausprägung eine Einschränkung der Sanierungsverantwortlichkeit vorgesehen war. Zuvor hatte bereits § 17 III S. 1 Hessisches Abfallgesetz vom 11.12.1985<sup>1044</sup> Handlungspflichten des Grundstückseigentümers einer verlassenen Abfallentsorgungsanlage ausgeschlossen, sofern ihm beim Grundstückserwerb das Vorhandensein einer solchen Anlage nicht bekannt war. Seine Zustandsverantwortlichkeit war in diesen Fällen auf eine (polizeirechtliche) Duldungspflicht begrenzt.

In dem hessischen Entwurf eines bundesdeutschen Gesetzes über die Haftung für den Betrieb umweltgefährdender Anlagen<sup>1045</sup> heißt es in § 1:

„Wird durch den Betrieb einer umweltgefährdenden Anlage ein Bestandteil des Naturhaushalts nachhaltig beeinträchtigt, so hat der Betreiber der Anlage ungeachtet seiner Haftung nach Abs. 1<sup>1046</sup> auch die angemessenen Kosten zu erstatten, die eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aufwendet, um den Naturhaushalt wieder herzustellen oder Beeinträchtigungen des Naturhaushalts ganz oder teilweise auszugleichen.“

Dieser Regelung ist zunächst zu entnehmen, dass die Wiederherstellung eines rein ökologischen Schadens eine staatliche Aufgabe ist.<sup>1047</sup> Eine Abwälzung auf den Bürger, insbesondere den Grundstückseigentümer, ist nicht vorgesehen. Der sanierenden Körperschaft ist dann vom Verursacher Aufwendungsersatz zu leisten. Ersatzfähig sind die Kosten für Maßnahmen zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, wozu nach den Gesetzesmaterialien z. B. die Beseitigung von Boden- und Gewässerkontaminationen gehört.<sup>1048</sup> Über diese Kostenerstattungspflicht des Verursachers wird diesem die endgültige Lastentragung aufgebürdet. Kann der Verursacher nicht herangezogen werden, verbleibt die Last ebenfalls endgültig bei dem in Vorlage getretenen Staat. Eine Erstattungspflicht des betroffenen Eigentümers hingegen ist nicht vorgesehen.

Interessante Ansätze, wie zukünftig die mit Umweltschäden und ihrer Behebung einhergehenden Lasten gesamtstaatlich zu verteilen sind, enthalten die Entwürfe zu einem Umweltgesetzbuch. Die Zustandsverantwortlichkeit des gutgläubigen

---

<sup>1043</sup> Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen (EGAB) v. 12.08.1991, SächsGVBl. S. 306.

<sup>1044</sup> Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Hessisches Abfallwirtschaftsgesetz – HAbfG) v. 13.07.1971 (GVBl. I S. 191), i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 11.12.1985 (GVBl. I 1986, S. 17).

<sup>1045</sup> Umweltschädenhaftungsgesetz – UHG, BR-Drs. 100/87.

<sup>1046</sup> § 1 I regelt die Ersatzpflicht für Personen- und Sachschäden.

<sup>1047</sup> So ausdrücklich die Begründung zu § 8 III des Gesetzentwurfes, BT-Drs. 11/4247, S. 23.

<sup>1048</sup> BR-Drs. 100/87, S. 15.



Grundstückseigentümers war in § 303 V S. 2 und S. 3 UGB-ProfE wie folgt begrenzt:

„Die Verantwortlichkeit nach Abs. 4 (die Verantwortlichkeit des Eigentümers, des Inhabers der tatsächlichen Sachherrschaft und des Derelinquenten, Anmerkung der Verfasserin) entfällt, wenn der Verantwortliche beim Grundstückserwerb oder bei der Übernahme der tatsächlichen Sachherrschaft die Bodenbelastung weder kannte noch kennen musste. Im Übrigen haftet der jetzige Eigentümer sowie der Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft nur in dem Umfang, der für einen früheren Eigentümer bestand.“

Zudem sollte grundsätzlich ein Zustandsverantwortlicher gemäß § 304 II UGB-ProfE nur in die Pflicht genommen werden können, wenn ein Verhaltensverantwortlicher nicht oder nur teilweise herangezogen werden konnte.

Der Entwurf der Sachverständigenkommission ließ die Zustandsverantwortlichkeit durch § 348 V entfallen, wenn der Grundstückseigentümer beim Erwerb gutgläubig war und die Sanierungstätigkeit einen privatnützigen Eigentumsgebrauch ausschließen würde. Zusätzlich wurde die Sanierungs- und Rekultivierungsverantwortlichkeit in § 348 IX dann eingeschränkt, wenn bis zum In-Kraft-Treten des Bodenschutzkapitels nach den bis dahin geltenden Vorschriften die Durchführung entsprechender Maßnahmen oder die Kostentragung nicht vorgesehen war. In diesen Fällen sollte es zur Vermeidung einer unzulässigen Rückwirkung bei der alten Rechtslage verbleiben.<sup>1049</sup> Des Weiteren enthielt der Entwurf der Sachverständigenkommission mit § 349 eine spezifische Regelung für die Sanierung militärischer Altlasten. Bei Bodenbelastungen auf näher bestimmten Grundstücken sollte nach § 349 II und III UGB-KomE vermutet werden, dass die Bodenbelastung durch militärische Nutzung verursacht ist. Da eine Schadensentstehung infolge militärischer Aktionen als in den Verantwortungsbereich der Bundesrepublik Deutschland fallend angesehen wurde, sollte die Sanierung und Rekultivierung solcher Flächen dem Staat obliegen. § 349 V UGB-KomE sah daher die Aufstellung eines Programmes als Grundlage für Sanierungs- und Rekultivierungsmaßnahmen vor. Die daraus resultierende Kostenlast sollte zwischen Bund und Ländern verteilt werden.

Anhand dieser Sanierungsregelung zu militärischen Altlasten wird die unauflösliche Abhängigkeit der Sanierungspflicht einschließlich der Kostentragungspflicht von der Verantwortlichkeit für die Schadensentstehung bestätigt. Die Verantwortlichkeit des gutgläubigen Grundstückseigentümers für die Entstehung eines Bodenschadens als Folge militärischer Aktionen weist jedoch keinen Unterschied zu seiner Verant-

---

<sup>1049</sup> Näher dazu die Begründung zu § 348 IX UGB-KomE, *Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.)*, UGB-KomE, S. 1039 f.

wortlichkeit im Hinblick auf sonstige Bodenschäden auf. Auch sie sind ohne sein Zutun und ohne Abwehrmöglichkeiten von ihm unbekanntem Dritten, deren man nicht (mehr) habhaft werden kann, verursacht. Wie bei militärischen Altlasten entbehrt seine Haftung daher auch in diesen Fallkonstellationen einer rechtlich tragfähigen Begründung.

Schließlich sind die Vorgaben der Umwelthaftungsrichtlinie und des ihrer Transformation in nationales Recht dienenden Umweltschadengesetzes (Entwurf) zu beachten. Zur Umsetzung der in Art. 8 III und IV UHRL enthaltenen obligatorischen und fakultativen Kostenbefreiungsvorschriften ist in § 9 I S. 2 USchGE die Option zur Befreiung oder Erstattung der Kosten für Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen enthalten. Damit wird den Ländern freigestellt, die Verantwortlichen in bestimmten Fällen aus der Kostentragungspflicht zu entlassen. Ob sich aus der Richtlinienvorgabe in Art. 8 III UHRL, entsprechende Regelungen in den nationalen Umsetzungsvorschriften vorzuhalten, nicht statt einer bloßen Option eine Umsetzungspflicht ergibt, ist umstritten. Die Befürworter einer Umsetzungspflicht führen an, dass die Öffnungsklausel des Art. 16 UHRL zugunsten strengerer Haftungsregelungen dem Gesetzgeber nicht erlaube, vollständig auf Befreiungsvorschriften zu verzichten, die in der Umwelthaftungsrichtlinie als obligatorisch vorgesehen sind.<sup>1050</sup>

Überlasse man tatsächlich den Ländern die Ausgestaltung der Kostenbefreiungs- und Kostenerstattungsvorschriften, entstünden neben Wettbewerbsverzerrungen nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen. Daneben ist zu beachten, dass die Haftung für Umweltschäden und die sich daraus ergebende Kostentragungspflicht Legitimationsgründe benötigen, deren Entfallen zwingend zu einer Haftungsbe freiung führen muss. Nur wenn die entlastenden Umstände die Haftung in ihren Voraussetzungen unberührt bestehen lassen, können diese überhaupt als Option verstanden werden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz, die Wettbewerbs- und die Rechtssicherheit zwingen jedoch auch dann zumindest zu einer bundesweit einheitlichen Regelung.

Die in der Umwelthaftungsrichtlinie vorgesehene Lastenverteilung unter Einbeziehung der Allgemeinheit muss auf nationaler Ebene nachvollzogen werden und hat nicht nur gegenüber dem Betreiber/Verursacher entlastende Wirkung, sondern muss diese erst recht gegenüber dem (gutgläubigen) Grundstückseigentümer entfalten, der selbst keine Verantwortung für die Schadensentstehung trägt, sondern allenfalls aufgrund von Zurechnungskriterien öffentlich-rechtlich haftet.

---

<sup>1050</sup> So *Becker*, NVwZ 2005, S. 371 ff. (375), der als Argument den Wortlaut der Richtlinie anführt, und *Knopp*, UPR 2005, S. 361 ff. (363).

Unter einem weiteren Gesichtspunkt ist zukünftig mit einer Entlastung des Grundstückseigentümers zu rechnen, die nicht ad hoc augenfällig wird. Bezug genommen wird auf die in Art. 14 UHRL enthaltene Aufforderung an die Mitgliedstaaten, „Anreize zur Schaffung von Instrumenten und Märkten der Deckungsvorsorge einschließlich finanzieller Mechanismen im Falle von Insolvenz“ zu bieten. Dadurch sollen die notwendigen finanziellen Sicherheiten zur Haftungsdeckung geschaffen werden, womit zugleich diejenigen, die bei Ausfällen des Verantwortlichen im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie die Kosten tragen müssten, entlastet werden. Eine Entlastung für bereits entstandene Schäden ist angesichts des Anwendungsbereiches der Umwelthaftungsrichtlinie (Art. 3) nicht zu erwarten.

Schließlich könnte die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus der bislang im Entwurf vorliegenden Bodenschutzrahmenrichtlinie insbesondere im Hinblick auf den Kreis der Sanierungspflichtigen einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslösen.

In Art. 13 III im Zusammenspiel mit Erwägungsgrund Nr. 28 des Richtlinienentwurfes werden die Mitgliedstaaten in der Verantwortung für die Sanierung sogenannter herrenloser Standorte gesehen und zur Schaffung spezieller Finanzierungsmechanismen hierfür aufgefordert. Als „herrenlose Standorte“ werden solche Standorte umschrieben,

„bei denen der Verursacher nicht festgestellt werden kann, nach einzelstaatlicher oder gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften nicht haftbar gemacht oder zur Übernahme der Sanierungskosten verpflichtet werden kann.“<sup>1051</sup>

In stringenter Folge dieser Verantwortungsverteilung zwischen Verursacher und Allgemeinheit/Staat für die Sanierung von Bodenschäden zumindest an verschmutzten Standorten werden in der Zusammenfassung der Folgenabschätzung zur Bodenschutzstrategie als Träger der Umsetzungskosten neben der Verursacherguppe (bestehend aus Landnutzern und den betreffenden Wirtschaftszweigen) nur noch die Staatshaushalte und der EU-Haushalt genannt, nicht aber der Zustandsstörer.<sup>1052</sup>

Im Bundes-Bodenschutzgesetz geht der Ausfall der verantwortlichen Person, also des Verursachers, als potentiell Sanierungsadressat i. d. R. zu Lasten des Grundstückseigentümers, wohingegen die staatliche Verantwortlichkeit nahezu ausgeblendet bleibt.

---

<sup>1051</sup> Erwägungsgrund Nr. 28 BodSchRRL-E, KOM(2006) 232 endg.

<sup>1052</sup> Zusammenfassung der Folgenabschätzung zur Thematischen Strategie für den Bodenschutz, KOM(2006) 231 endg., S. 9.

Festzuhalten ist, dass verfassungsrechtlich geboten und europarechtlich zumindest gestützt zukünftig eine anderweitige Lastentragung im Hinblick auf Bodensanierungen zu verwirklichen ist. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf nicht als Schlusspunkt betrachtet werden und die bisher etablierte Behördenpraxis nicht toleriert werden.

Hierbei hat sich der gesetzgeberische Handlungsbedarf zunächst und im Sinne einer sowohl den Bund als auch die Länder gemäß § 31 I BVerfGG bindenden Mindestvorgabe an dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000 zu orientieren. Die in ihm eingeforderte Begrenzung der Zustandsstörerhaftung des Grundstückseigentümers ist bereits aus Gründen der Rechtssicherheit durch eine Ergänzung des § 4 BBodSchG und des § 25 BBodSchG zu implementieren, wobei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besondere Beachtung zu widmen ist.

Um einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vermeiden, sollte im Rahmen der Gesetzesänderung die Haftung nach dem Grad des „Verschuldens“ differenziert werden und eine pauschale Gleichsetzung von positiver Kenntnis und fahrlässiger Unkenntnis des Bodenschadens beim Erwerb des Grundstückes unterbleiben. Bislang haftet der Zustandsstörer in § 4 III BBodSchG unabhängig von jener Kenntnis oder fahrlässigen Unkenntnis.

Als Anknüpfungspunkt einer Haftungsgrenze zugunsten des gutgläubig Erwerbenden bzw. des gutgläubig die Sachherrschaft Begründenden ist das Verhältnis von finanziellem Sanierungsaufwand zum Verkehrswert<sup>1053</sup> nach der Sanierung festzulegen. Hiervon darf zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit nach oben wie nach unten hin abgewichen werden.

Bei fehlender Verantwortung des Grundstückseigentümers für den schadhaften Bodenzustand ist eine Überschreitung dieser Grenze unzulässig. Eine Verantwortung ist bei Zurückgehen des Bodenschadens auf Naturereignisse, auf der Allgemeinheit zuzurechnenden Ursachen oder auf Handlungen nicht nutzungsberechtigter Dritter abzulehnen. Demgegenüber kann sie in denjenigen Fällen angenommen werden, in denen der Grundstückseigentümer das Risiko einer Bodenschädigung bewusst in Kauf genommen hat oder aber die Augen vor ihr in fahrlässiger Weise verschlossen hat. Eine verschärfte Haftung soll weiterhin dann möglich sein, wenn der Grundstückseigentümer in irgendeiner Form von der Bodenschädigung profitiert hat, z. B. durch Zahlung eines geringeren Kaufpreises oder durch Erhalt eines höheren Pachtzinses.

---

<sup>1053</sup> Im Hinblick auf den Inhaber der tatsächlichen Gewalt sollte mangels seiner Berechtigung zur Verwertung des Haftungsobjektes in Erwägung gezogen werden, statt des Verkehrswertes den Ertragswert als Orientierungspunkt zu statuieren. Siehe hierzu VGH München, Beschl. v. 26.11.2002, NVwZ 2003, S. 363 ff. (365).

Die Unzumutbarkeit der Sanierungspflicht sollte in Bezug auf das einzusetzende Vermögen dahingehend konkretisiert werden, dass es mit dem sanierungsbedürftigen Grundstück eine funktionelle Einheit bilden muss. Nach bisheriger Gesetzeslage ist das gesamte Vermögen belastbar.

Weiterhin darf die Sanierungspflicht nicht die wirtschaftliche Grundlage der privaten Lebensführung des Pflichtigen einschließlich seiner Familie gefährden, was insbesondere dann gegeben ist, wenn das zu sanierende Grundstück im Wesentlichen den einzigen Vermögenswert bildet und die Sanierungskosten aus den Vorteilen der weiteren Grundstücksnutzung nicht gedeckt werden könnten. Ebenso wenig darf die Fortführung eines Betriebes oder Unternehmens aufgrund der Sanierungspflicht bedroht sein. Die gegenwärtige Gesetzeslage hingegen ermöglicht es durchaus, dem Sanierungspflichtigen die Lebensgrundlage zu entziehen.

Über die Haftungsbegrenzung ist in der Regel mit der Sanierungsanordnung zu entscheiden und nur im Falle der Unmöglichkeit einer sicheren Prognose der Zahlungsfähigkeit zum Anordnungszeitpunkt ist ein Vorbehalt zugunsten einer späteren Kostentragungsentscheidung zulässig.

Entfällt die Handlungs- bzw. Kostentragungspflicht des Zustandsstörers muss statt ihrer die Pflicht zur Duldung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen statuiert werden.

Um sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlich geforderte Restriktion der Zustandsstörerhaftung nicht über die Pflicht zum Wertausgleich zugunsten der öffentlichen Hand gemäß § 25 BBodSchG wieder zurückgenommen wird, ist eine entsprechende gesetzliche Klarstellung zum Entfallen der Wertausgleichspflicht bei fehlender Sanierungspflicht in § 25 BBodSchG vorzunehmen. Allerdings sollte eine Wertsteigerung, die einen dem Grundstückseigentümer durch die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Bodensanierung erwachsenen Nutzungsvorteil abbildet und für den er noch keine äquivalente Gegenleistung erbracht hat, stets von ihm auszugleichen sein.

Schließlich sollte in das Bundes-Bodenschutzgesetz aufgenommen werden, dass vom Zustandsstörer nicht einbringbare Sanierungskosten vom jeweiligen Bundesland zu tragen sind.

Dass der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000 einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöst, steht außer Zweifel. Der konkrete Weg jedoch ist nicht zuletzt wegen noch unbeantworteter Fragen und der vielen zu berücksichtigenden, vorstehend angesprochenen Einzelfallaspekte im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung schwierig zu gestalten, zumal sich eine gesetzgeberische Initiative auf eine abstrakt-generelle Ebene zurückziehen muss und nur grobe Maßstäbe für eine Haftungsbegrenzung setzen kann. Andere Lösungswege zur

Begrenzung der Zustandsstörerhaftung könnten beispielsweise in dem verstärkten Einsatz des öffentlich-rechtlichen Vertrages oder in dem Erlass von Verordnungen über Bodenplanungsgebiete nach § 21 III BBodSchG<sup>1054</sup> bestehen.

Nach hier vertretener Ansicht sollte die Zustandsstörerhaftung des gutgläubig erwerbenden Grundstückseigentümers über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinaus beschränkt werden. Seine Pflichtigkeit sollte lediglich in der Duldung der erforderlichen Bodensanierungsmaßnahmen bestehen und durch eine Wertausgleichspflicht für solche sanierungsbedingten Nutzungsvorteile ergänzt werden, für die er noch keine äquivalente Gegenleistung erbracht hat und um die er daher tatsächlich aus öffentlichen Mitteln bereichert worden ist. Unzumutbare Nutzungsbeschränkungen als Folge von Sanierungsmaßnahmen sollten angemessen ausgeglichen werden.

Ein im Hinblick auf den Bodenschaden gutgläubiger Erwerb wäre bei alledem dann anzunehmen, wenn der Erwerbende weder positive Kenntnis noch grob fahrlässige Unkenntnis von dem Bodenschaden bzw. der bodenschädigenden Grundstücksnutzung hatte. Eine grob fahrlässige Unkenntnis sollte ihm jedoch dann nicht entgegen gehalten werden können, wenn die Grundstücksnutzung den seinerzeit geltenden rechtlichen Bestimmungen entsprach oder in irgendeiner Form legalisiert war und keine Anhaltspunkte für ein zurechenbares Sonderwissen bezüglich der Bodenschädigung bzw. der Bodenschädlichkeit der Nutzung bestehen.

Mit jener Haftungsfreistellung würde zugleich die hier als bestehend angesehene staatliche Verantwortung für das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen (und darüber hinausgehend anderer Umweltschäden) als Folge rechtmäßigen oder legalisierten Verhaltens gesetzlich implementiert und haftungsrechtlich umgesetzt. Wie bereits erwähnt erkennt auch die Umwelthaftungsrichtlinie in ihrem Erwägungsgrund Nr. 20, in der obligatorischen Kostenfreistellung in Art. 8 III lit. b) UHRL bei Handeln auf behördliche Verfügungen und Anweisungen hin sowie in der fakultativen Befreiungsvorschrift des Art. 8 IV lit. a) UHRL für den rechtmäßigen Normalbetrieb eine gewisse staatliche Verantwortung für das Entstehen von Umweltschäden, die letztlich eine Befreiung des Betreibers<sup>1055</sup> bzw. Verhaltensstörers zu rechtfertigen vermag. Diese Entlastung muss auch dem in seinem Vertrauen auf die Unschädlichkeit der Grundstücksnutzung in vergleichbarer Weise

---

<sup>1054</sup> Eine solche Verordnung existiert im Landkreis Goslar. Sie regelt unter anderem, dass Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz von den Betroffenen nicht verlangt werden können.

<sup>1055</sup> Der Betreiber wird in Art. 2 Nr. 6 UHRL definiert und entspricht im Wesentlichen dem Verhaltensstörer in deutschem Recht. Zur Begrifflichkeit ausführlich *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 80 ff.

schutzwürdigen Grundstückseigentümer zugute kommen. Denn in diesen Fällen ist die Schädigung der Umwelt in letzter Konsequenz dem Staat zuzurechnen, der hierfür dem entsprechend haften soll(te).

Schließlich ist im Interesse der Entlastung öffentlicher Haushalte wie des Zustandsstörers die Einführung einer Verpflichtung zur Deckungsvorsorge auf Seiten näher zu bestimmender Verhaltensstörer in Erwägung zu ziehen.

## **D. Vergleich mit anderen Umweltgesetzen**

Blickt man auf die Entdeckung der Bodenschutzproblematik und die durch sie angestoßene Entwicklung des Bodenschutzes zurück, zeigt sich, dass der Bodenschutz anfangs mittelbar über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Raumordnung usw. zunächst in politische Programme aufgenommen und im Nachgang dazu rechtlich verankert worden ist. Die Ausgliederung des Bodenschutzes in eigenständige Gesetze erfolgte im Vergleich zu anderen Umweltmedien recht spät.

Der bis zum Erlass einer eigenständigen Bodenschutzgesetzgebung vorhandene mittelbare Bodenschutz in anderen Fachgesetzen lässt eine genauere Untersuchung der in diesen Gesetzen zum Ausdruck kommenden Verantwortlichkeitsbereiche und ihnen korrespondierender Haftungsregelungen als aufschlussreich für die vorliegende Untersuchung erscheinen. Denn Änderungen der Verantwortlichkeitsphären und der Haftung für Bodenschäden dürften sich aus der Aufwertung des Bodenschutzes mittels seiner Einzelkodifizierung nicht ergeben. Sollte die Analyse anderer zumindest mittelbar bodenschützender Umweltgesetze erweisen, dass in ihnen ein Umweltschaden aufgrund einer bestimmten Abgrenzung von Verantwortungsbereichen nicht vom Grundstückseigentümer, insbesondere nicht dem gutgläubigen, ersetzt verlangt werden kann, stützte dieses Erkenntnis die hiesige Rechtsauffassung, der zufolge dem gutgläubigen Grundstückseigentümer nur Duldungspflichten, nicht aber Handlungs- bzw. Kostentragungspflichten auferlegt werden dürfen. Es sind daher andere Umweltmedien schützende Gesetze auf ihre Abgrenzung von Verantwortungssphären und auf ihre Haftungsregelungen bezüglich des Entstehens und Reparierens von Umweltschäden hin näher zu betrachten. Hierbei muss auf die sogenannte Verlustliste des § 3 I BBodSchG, mit der die Verzahnung des Bundes-Bodenschutzgesetzes mit vorrangigen Spezialgesetzen bewerkstelligt werden soll, keine Rücksicht genommen werden. Denn für die hier gegebene Frage ist nur bedeutsam, wie die Verantwortlichkeitsphären hinsichtlich der Sanierung von Bodenschäden in anderen bodenschützenden Fachgesetzen abgegrenzt und ausgestaltet sind.

Die Einheit der Rechtsordnung erfordert nämlich eine Abstimmung der Umweltschutzgesetze untereinander zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen. Solche Wertungswidersprüche innerhalb der Rechtsordnung können nicht durch die Anordnung einer nur subsidiären Geltung eines Gesetzes aufgelöst werden. Denn auch dann bleibt die Lösung desselben Problems innerhalb der Rechtsordnung in divergierender Weise angedacht und ausgestaltet. Wertungsdivergenzen bei der Behandlung einzelner Umweltmedien dürfen nicht unwidersprochen hingenommen



werden, da sie gegen das Gebot der Gleichbehandlung des Gleichartigen verstoßen.<sup>1056</sup> Die Artt. 1 III, 3 I GG verpflichten den Gesetzgeber, die Rechtsprechung und die vollziehende Gewalt zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgebotes. Ein Verstoß hiergegen liegt immer dann vor, wenn „keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können“<sup>1057</sup>. Die Rechtsordnung ist daher in diesem Sinne zu harmonisieren. Zeigte die Untersuchung vor allem der im Verhältnis zum Bundes-Bodenschutzgesetz subsidiär geltenden Umweltschutzgesetze, dass dort Bodenschäden unter bewusstem Ausschluss des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers aus dem Kreis der Pflichtigen saniert verlangt werden können und dieser gegebenenfalls sogar als Geschädigter ersatzberechtigt ist, läge hierin eine solche auflösungsbedürftige Wertungsdivergenz innerhalb der Rechtsordnung.

Eine die medienbezogenen Umweltfachgesetze übergreifende Regelung der Bewältigung von Umweltschäden sollte aus einem weiteren Grund angestrebt werden: Die Bemühungen um eine Transzendierung der Einzelkodifikationen zugunsten eines einheitlichen, kontingenten und von Stringenz getragenen Umweltgesetzbuches sind zwar ins Stocken geraten, dürften jedoch nach der Föderalismusreform neuen Vortrieb erhalten und in mehr oder weniger naher Zukunft zum Abschluss gebracht werden. Nahrung erhält dieses Unternehmen durch rechtsharmonisierende Impulse, die von der europäischen Ebene ausgehen. Exemplarisch dafür steht die von der Umwelthaftungsrichtlinie angestoßene einheitliche Regulierung der Umweltschäden, zu der der Entwurf des Umweltschadensgesetzes den ersten Schritt darstellt.

Schließlich ist der nur begrenzte Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes, der Ausfluss des von Zurückhaltung geprägten Geltungsanspruches des Bodenschutzgesetzes ist, zu beachten. Er erfordert einen Abgleich mit den Problemlösungsstrategien nur mittelbar bodenbezogener Spezialgesetze. Die in diesen Spezialgesetzen gegebenenfalls vorgesehenen Sanierungspflichten müssen mit der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht (wertungs-)kongruent sein.<sup>1058</sup> Gleiches gilt für die vorgängige Abgrenzung der Verantwortlichkeitssphären.

Im Folgenden sollen daher mittelbar bodenschützende Fachgesetze auf Sanierungspflichten und in ihnen zum Ausdruck kommende Verantwortlichkeitssphären hin

---

<sup>1056</sup> *Larenz*, Methodenlehre, S. 334.

<sup>1057</sup> BVerfGE 57, S. 107 ff. (115); 55, S. 88 ff. (91).

<sup>1058</sup> Zum Erfordernis der Wertungskongruanz zwischen dem Bundes-Bodenschutzgesetz und den Spezialregelungen nach § 3 I BBodSchG siehe die Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 31 f. (für anlagenbezogene Anforderungen an Nicht-Betreiber) und *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 268 f.

untersucht werden (I.). Daran anschließend wird auf die Sonderstellung des Eigentümers im umweltrechtlichen Kontext näher eingegangen (II.).

## **I. Mittelbarer Bodenschutz in Fachgesetzen**

Bei In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes existierten auf Bundesebene bereits einige nur mittelbar bodenschützende Vorschriften.<sup>1059</sup> Daher war eine Verzahnung des neuen, den Boden unmittelbar schützenden Fachgesetzes mit den bestehenden Fachgesetzen notwendig. Sie erfolgte in § 3 BBodSchG. Dieser Vorschrift zufolge findet das Bundes-Bodenschutzgesetz – und damit seine Vorschriften über die Bodensanierungspflicht – nur dann Anwendung, wenn die dort enumerativ aufgezählten Fachgesetze nicht bereits Einwirkungen auf den Boden regeln.

Für die vorliegende Studie von Interesse ist, ob und in welcher Form in diesen Fachgesetzen eine Pflicht zur Sanierung von Bodenschäden (1.) statuiert wird. Bei Ermangelung einer solchen wird der Frage nach der generellen Einstandspflicht für Einwirkungen auf den Boden und die Ausgestaltung von Verantwortlichkeits-sphären (2.) nachgegangen.<sup>1060</sup> In Betracht genommen werden hierbei nur die für den mittelbaren Bodenschutz bedeutsamsten Vorschriften.

### **1. Sanierungspflichten in bodenschützenden Fachgesetzen**

Bodenschützende Regelungen enthalten vornehmlich das Abfallrecht (a), das Naturschutzrecht (b), das Wasserrecht (c), das Immissionsschutzrecht (d), das Bergrecht (e) und das Baurecht (f).

---

<sup>1059</sup> Vgl. dazu die ältere Übersicht in BT-Drs. 11/1625, S. 10 ff.

<sup>1060</sup> Indirekt kann die Sanierung von Bodenschäden auch über privatrechtliche Schadensersatznormen erfolgen. Grund dafür ist die Eigentumsfähigkeit des Bodens, die ihm im Vergleich zu sog. freien Umweltgütern (z. B. die Luft und – mit Einschränkungen – das Wasser) eine gewisse Sonderstellung im Recht verleiht. Soweit Bodenschäden zugleich eine Eigentumsverletzung z. B. in Form von Nutzungsbeschränkungen oder Bodenwertverlusten darstellen, sind sie als privater Schaden ersatzfähig. Da Gegenstand dieser Studie die öffentlich-rechtliche Pflicht zur Sanierung von Boden- bzw. Umweltschäden ist, sind hier nur gegenüber der Allgemeinheit bestehende Sanierungspflichten und Verantwortlichkeiten von Interesse. Es sei daran erinnert, dass sich privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Schadensersatznormen wegen der divergierenden Interessenverfolgung nicht decken (müssen).

## a) Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht

Haftungsnormen hinsichtlich der Sanierung von Bodenschäden sind vor allem im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes und den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen<sup>1061</sup> über die Entsorgung von Abfällen und die Rekultivierung von Deponien zu erwarten.

### i) Aufbringen bestimmter Abfälle zur Verwertung

Gemäß § 3 I Nr. 1 BBodSchG sind Vorschriften des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen über das Aufbringen von Abfällen zur Verwertung als Sekundärrohstoffdünger und Wirtschaftsdünger i. S. d. § 1 DMG<sup>1062</sup> vorrangig anwendbar. Das Aufbringen bestimmter Abfälle zur Verwertung auf den Boden wird vor allem durch die auf § 8 KrW-/AbfG beruhende Bioabfall- und Kompostverordnung sowie die Klärschlammverordnung reguliert. Diese Verordnungen bestimmen zum Schutz des Bodens die Voraussetzungen, unter denen insbesondere Bioabfälle, Komposte und Klärschlamm auf den Boden aufgebracht werden dürfen. Schadstoffbezogene Anforderungen werden in § 4 BioAbfV und in § 4 AbfKlärV festgelegt. Die Klärschlammverordnung legt wegen der besonderen Schädlichkeit von Klärschlamm-inhaltsstoffen strenge Maßstäbe für die Schadstoffhöchstgehalte des Klärschlammes an und enthält zudem eine Minimierungsklausel für die limitierten Schadstoffe.

Eine Qualitätssicherung der aufgetragenen Stoffe im Sinne einer bodenschutzbezogenen Zielüberprüfung durch die subsidiäre Anwendung bodenschutzrechtlicher Vorschriften, z. B. § 17 BBodSchG, erfolgt allerdings nicht.<sup>1063</sup> Hinzu kommt, dass auf § 8 KrW-/AbfG gestützte Rechtsverordnungen überhaupt nur insoweit Regelungen enthalten dürfen, wie im Hinblick auf die Verwendung als Wirtschaftsdünger das Maß der „guten fachlichen Praxis“ überschritten wird. Die „gute fachliche Praxis“ wiederum wird vor allem durch die Düngeverordnung<sup>1064</sup>

---

<sup>1061</sup> Im Landesrecht bestehen vereinzelte das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ergänzende Regelungen.

<sup>1062</sup> Düngemittelgesetz v. 15.11.1977 (BGBl. I S. 2134, zul. geänd. d. Art. 1 G. v. 21.10.2005, BGBl. I S. 3012). In § 1 Nr. 2 und Nr. 2a DüngMG werden die Begriffe „Wirtschaftsdünger“ und „Sekundärrohstoffdünger“ definiert.

<sup>1063</sup> Zur Unnachgiebigkeit der Subsidiaritätsregelung des § 3 BBodSchG siehe *Landel/Vogg/Wüterich*, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 3 Rdnr. 8 und 9 sowie *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 3 Rdnr. 22.

<sup>1064</sup> Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) v. 12.01.2006, BGBl. I S. 34. Zuvor

konkretisiert. Rufen die gesetzeskonformen Düngungspraktiken Bodenschäden hervor, sind spezialgesetzliche Sanierungspflichten nicht vorgesehen und das Bundes-Bodenschutzgesetz gelangt zur Anwendung.

Für den Bereich des Klärschlammes ist der auf § 9 III DMG beruhende Entschädigungsfonds erwähnenswert.<sup>1065</sup> Er wird gemäß § 9 II DMG von den Beiträgen der Klärschlamm-Abgeber gespeist und leistet auf Antrag der Geschädigten Schadenersatz für Personen- und Sachschäden sowie für die sich ergebenden Folgeschäden, nicht jedoch für reine Umweltschäden (§ 9 I S. 2 DMG).

## ii) Abfallbeseitigungsanlagen

Erfolgt die Ablagerung von Abfällen zur Beseitigung in einer zugelassenen Abfallbeseitigungsanlage (Deponie), so schließen die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes den Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes gemäß § 3 I Nr. 2 BBodSchG aus, soweit abfallrechtliche Vorschriften über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen zur Beseitigung von Abfällen sowie über die Stilllegung von Deponien Einwirkungen auf den Boden regeln.<sup>1066</sup> Muss die Ablagerung von Abfällen zur Beseitigung aufgrund einer Ausnahmegestattung gemäß § 27 II KrW-/AbfG nicht innerhalb einer zugelassenen Abfallbeseitigungsanlage erfolgen, wird das Bundes-Bodenschutzgesetz ebenso wendig verdrängt wie in den Ausnahmefällen des § 13 V BBodSchG.

Die wesentlichen Fragen des Bodenschutzes werden gemäß §§ 32 I, III und 10 IV KrW-/AbfG sowie § 2 I S. 2 UVPG<sup>1067</sup> im Rahmen der Deponiezulassung abschließend geklärt. Die Bewertung von Bodenbeeinträchtigungen erfolgt dabei auf der Grundlage des Bundes-Bodenschutzgesetzes in Verbindung mit den Rege-

---

bereits waren die Grundsätze der guten fachlichen Praxis z. B. in der Düngeverordnung v. 26.01.1996, BGBl. I S. 118, näher bestimmt.

<sup>1065</sup> Verordnung über den Klärschlamm-Entschädigungsfonds v. 20.05.1998, BGBl. I S. 1048.

<sup>1066</sup> Die Zulassung von ortsfesten Anlagen zum Behandeln und Lagern von Abfällen zur Beseitigung richtet sich gemäß § 31 I KrW-/AbfG nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz. Die Verzahnung mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz erfolgt für solche Anlagen über § 3 I Nr. 11 i. V. m. § 3 III BBodSchG. Anlagen zur Abfallverwertung unterliegen ebenfalls den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften.

<sup>1067</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 25.06.2005, BGBl. I S. 1757 (ber. S. 2797), geänd. d. Art. 2 G. v. 24.06.2005, BGBl. I S. 1794. Die Gesetzesfassungen v. 25.09.2001 (BGBl. I S. 2350) und v. 12.02.1990 (BGBl. I S. 205) enthielten gleichgerichtete Schutzvorschriften.

lungen der Bundesbodenschutzverordnung. Der Schutz des Bodens ist dabei nicht absolut, sondern steht unter einem Abwägungsvorbehalt.<sup>1068</sup>

Von Interesse ist im vorliegenden Kontext, welche (Sanierungs-)Pflichten die abfallrechtlichen Vorschriften im Hinblick auf Bodenbeeinträchtigungen vorsehen.

§ 10 S. 2 AbfG (1972) hat den Inhaber einer stillgelegten ortsfesten Abfallbeseitigungsanlage dazu verpflichtet, auf seine Kosten das Deponiegelände zu rekultivieren und die sonstigen erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten (Rekultivierungs- und Sicherungspflichten).<sup>1069</sup> Damit dienen diese Vorschriften sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Wiedereingliederung des betroffenen Grundstückes in die Landschaft bzw. den natürlichen Kreislauf – Komponenten, die in vergleichbarer Weise der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht immanent sind.

Die erforderlichen Rekultivierungsmaßnahmen mussten nicht erst nach der Stilllegung der Abfalldeponie erfolgen, sondern konnten entsprechend den Festsetzungen des Rekultivierungsplanes bereits während der Betriebszeit durchgeführt werden.<sup>1070</sup> Daraus folgt, dass bei ordnungsgemäßer Anwendung abfallrechtlicher Vorschriften Gefährdungen der Allgemeinheit nicht hätten auftreten dürfen. Das gilt jedenfalls für Anlagen, die nach dem In-Kraft-Treten des Abfallgesetzes stillgelegt worden sind.

Der Gesetzgeber hat die Vorschrift in § 36 II S. 1 KrW-/AbfG übernommen, allerdings unter Ergänzung eines zweiten Satzes.<sup>1071</sup> Diese Ergänzung hat eine grundlegende Änderung insoweit gebracht, als dort ein „Renvoi“ auf das Bundes-Bodenschutzgesetz enthalten ist. Durch ihn soll sichergestellt werden, dass ab dem

---

<sup>1068</sup> Siehe dazu *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, § 3 Rdnr. 26 und 27.

<sup>1069</sup> Ob diese Vorschrift nur für Anlagen Geltung beansprucht, die nach dem In-Kraft-Treten des Abfallbeseitigungsgesetzes am 11.06.1972 stillgelegt worden sind, ist umstritten. Bejahend *Bückmann*, Bodenschutzrecht, S. 78 und *Seibert*, DVBl. 1992, S. 664 ff.; verneinend *Papier*, Altlasten, S. 3 und *Lindemann/Eickhoff*, NuR 1994, S. 330 ff. § 10 II AbfG ergänzende Landesvorschriften haben unter bestimmten Umständen öffentlich-rechtliche Körperschaften als durchführungspflichtig angesehen, z. B. Art. 14 BayAbfG, § 17 HAbfG, § 33 NRW LAbfG, § 11 RhPfl AbfG.

<sup>1070</sup> *Schwermer*, in: Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, § 10 Rdnr. 16.

<sup>1071</sup> Die Ergänzung erfolgte durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutze des Bodens v. 17.03.1998, BGBl. I S. 502. § 36 KrW-/AbfG findet auf die nach In-Kraft-Treten des Abfallgesetzes 1972 errichteten und betriebenen Deponien sowie für die Deponien i. S. d. § 35 I KrW-/AbfG, die vor dem 11.06.1972 betrieben worden sind oder mit deren Errichtung begonnen war, Anwendung. Für vor dem 11.06.1972 endgültig stillgelegte Deponien gelten die Regelungen nicht.

Zeitpunkt der Stilllegung einer Deponie eine unter Umständen erforderliche Boden-sanierung nach den Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes möglich ist und nicht mehr das Abfallrechtsregime zum Zuge kommt. § 36 II S. 2 KrW-/AbfG verweist nämlich für die Erfassung, Untersuchung, Bewertung und Sanierung bei dem Verdacht schädlicher Bodenveränderungen oder sonstiger Gefahren, die von stillgelegten Deponien ausgehen, auf die Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes einschließlich seines erweiterten Kreises der Sanierungspflichtigen.

Für die Phase der Stilllegung und der Nachsorge sind ansonsten gemäß § 36 II S. 1 KrW-/AbfG abfallrechtliche Vorschriften maßgeblich.<sup>1072</sup> Der Deponiebetreiber<sup>1073</sup> hat auf seine Kosten alle erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um die in § 32 I bis III KrW-/AbfG genannten Anforderungen auch nach der Stilllegung zu erfüllen. Dazu gehören unter anderem Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase. Bei Überschreitung bestimmter Auslöseschwellen hat der Deponiebetreiber gemäß § 13 III S. 2 DepV Maßnahmepläne zu erstellen. An den Grundstückseigentümer hingegen können entsprechende Anordnungen nur ergehen, wenn dieser zugleich die Position des Deponiebetreibers einnimmt. Selbst Anordnungen zur Duldung der erforderlichen Rekultivierungs- und Sicherungsmaßnahmen können dem Grundstückseigentümer gegenüber nicht auf § 36 II S. 1 KrW-/AbfG gestützt werden.<sup>1074</sup>

Die abfallrechtliche Verantwortung des Deponiebetreibers endet erst mit dem Abschluss der Nachsorgephase, der von der zuständigen Behörde gemäß § 32 V KrW-/AbfG auf Antrag festzustellen ist. Die Begrenzung des Nachsorgezeitraums ist deshalb von großer Bedeutung. Einen Anhaltspunkt für dessen Bestimmung enthält § 19 III DepV. Danach soll der Berechnung der Sicherheitsleistung für Deponien der Klasse I, II, III und IV ein Nachsorgezeitraum von

---

<sup>1072</sup> In jüngerer Zeit werden in der Rechtsprechung und der Literatur zur Anwendbarkeit und Abgrenzung der unterschiedlichen Rechtsregime unterschiedliche Auffassungen vertreten. Siehe dazu VGH München, NVwZ 2003, S. 1281 ff.; OVG Weimar, NuR 2002, S. 172 ff.; OVG Münster, NVwZ 2001, S. 1186 ff.; *Thürichen*, AbfallR 2004, S. 55 ff.; *Frenz*, UPR 2002, S. 201 ff.

<sup>1073</sup> Als Inhaber der Deponie wird der Deponiebetreiber angesehen. Nach § 2 Nr. 12 DepV ist das die natürliche oder juristische Person, die die rechtliche oder tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Deponie innehat.

<sup>1074</sup> Eine solche Duldungspflicht kann sich aus landesrechtlichen Vorschriften, aus zivilrechtlichen Verhältnissen oder nach allgemeinem Ordnungsrecht ergeben.

mindestens 30 Jahren und für Deponien der Klasse 0 von mindestens 10 Jahren zugrunde gelegt werden.<sup>1075</sup>

Zu der abfallrechtlichen Verantwortlichkeit und Haftung des Deponiebetreibers steht es in Widerspruch, dass der Grundstückseigentümer gemäß § 36 II S. 2 KrW-/AbfG bereits mit der Stilllegung einer Deponie sanierungspflichtig sein soll, wenn ab diesem Zeitpunkt die Anwendbarkeit des Bodenschutzregimes gesetzlich vorgesehen ist. Konsequenz dieses Geltungsanspruches ist, dass während der sich an die Stilllegung anschließenden Nachsorgephase mit den aufgezeigten weitreichenden Pflichten des Deponiebetreibers quasi parallele und sich (zum Teil) überschneidende Pflichtenbereiche<sup>1076</sup> für den sanierungspflichtigen Grundstückseigentümer und den Deponiebetreiber ergäben.

Für die Pflichtigkeit des Grundstückseigentümers bedeutet diese Abgrenzungsregelung, dass eine Sanierungspflicht – trotz unter Umständen gegebenen Sanierungsbedarfs – bis zur Stilllegung der Deponie nicht besteht, da die bodenschutzrechtlichen Vorschriften verdrängt sind. Mit der Stilllegung der Deponie und während der Nachsorgephase kann er jedoch nach dem Rechtsregime des Bundes-Bodenschutzgesetzes zur Sanierung herangezogen werden. Damit sind nunmehr Personen sanierungspflichtig, die zuvor unter dem abfallrechtlichen Regime qua Ausschluss anderer Verantwortlicher „negativ expressis verbis“ nicht pflichtig waren.<sup>1077</sup> Zur Vermeidung solcher Widersprüche und einer verfassungsrechtlich bedenklichen Rückwirkung hat z. B. die Sachverständigenkommission in ihrem Entwurf zu einem Umweltgesetzbuch in § 348 IX einen Verantwortlichkeitsausschluss für bereits (bei In-Kraft-Treten des Bodenschutzkapitels) bestehende Bodenbelastungen vorgesehen, wenn „nach den bis dahin geltenden Vorschriften Maßnahmen der Sanierung und Rekultivierung oder eine Kostentragung für solche Maßnahmen nicht verlangt werden können.“

Zu einem anderen Ergebnis im Hinblick auf die Erweiterung des Adressatenkreises gelangt man indessen dann, wenn man § 36 II S. 2 KrW-/AbfG dahingehend versteht, dass er lediglich den in Satz 1 enthaltenen Anordnungsbefugnissen weitere sich aus dem Bundes-Bodenschutzgesetz ergebende Anordnungsbefugnisse hinzufügt, ohne zugleich den behördlichen Adressatenkreis zu erweitern. Bei dieser

---

<sup>1075</sup> Da die tatsächliche Dauer jedoch von den Umständen des Einzelfalles bestimmt wird, können die genannten Zeiträume deutlich über- oder unterschritten werden.

<sup>1076</sup> Beispielsweise obliegt beiden die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen, Sicherungsmaßnahmen usw.

<sup>1077</sup> Vgl. dazu *Versteyl*, in: Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 147 ff. (184), der in verfassungskonformer Interpretation des § 4 III BBodSchG eine restriktive Handhabung mit dem Ergebnis des Ausschlusses der Sanierungspflicht in solchen Fällen befürwortet.

Norminterpretation bliebe bis zum Ende der Nachsorgephase nur der Deponieinhaber potentieller Adressat behördlicher Anordnungen.<sup>1078</sup> § 36 II S. 2 KrW-/AbfG enthielte demzufolge nur eine Rechtsfolgenverweisung, sodass das Bundes-Bodenschutzgesetz erst dann selbstständig anwendbar ist, wenn der Abschluss der Nachsorgephase gemäß § 36 V KrW-/AbfG behördlich festgestellt wurde. Bis dahin wäre weiterhin allein der (frühere) Deponieinhaber sanierungspflichtig.<sup>1079</sup> Nur über dieses Normverständnis lassen sich die aufgezeigten Widersprüche hinsichtlich der Verantwortlichkeiten und Pflichten zur Erhaltung eines „intakten“ Bodenzustandes während des Deponiebetriebes, nach der Stilllegung und während der Nachsorgephase vermeiden.

Was die Sanierungspflichten während des Deponiebetriebes anbelangt, ergibt sich folgendes Bild:

Da das Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz keine eigenständigen Sanierungspflichten enthält, können im Bereich des Deponiekörpers bereits eingetretene Bodenschäden vor der Stilllegung der Deponie nicht saniert verlangt werden.<sup>1080</sup> Diese Regelungslücke kommt dadurch zustande, dass die verdrängenden abfallrechtlichen Vorschriften lediglich Einwirkungen auf den Boden im Vorfeld einer Schadentstehung mit dem Ziel ihrer Abwendung regulieren. Davon bleibt die vom Bundes-Bodenschutzgesetz umfasste Sanierung bereits vorhandener Bodenschäden ausgeklammert. Entstehen Bodenschäden trotz des Bemühens um ihre Vermeidung, sind diese ab dem Zeitpunkt der Stilllegung zu sanieren, wobei vom Grundsatz her nur eine Pflicht des Deponiebetreibers (oder eventuell der Allgemeinheit) vorfindbaren Verantwortlichkeiten entspricht.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass im Abfallrecht keine eigenen Sanierungspflichten bestehen. Die Sanierung eines Bodenschadens ist nur über das Bundes-Bodenschutzgesetz möglich. Bis zur Stilllegung einer Deponie können Sanierungsverfügungen infolge der Abgrenzung der gesetzlichen Anwendungsbereiche weder dem Grundstückseigentümer noch dem Deponiebetreiber gegenüber ergehen. Grundsätzlich ist der Betreiber bis zum Abschluss der Nachsorgephase für das Deponiegelände verantwortlich. Die Anknüpfung der Sanierungspflicht des Grundstückseigentümers an die Stilllegung der Deponie ist angesichts dieser eindeutigen

---

<sup>1078</sup> Gegen eine Erweiterung des Kreises der Verantwortlichen während der Nachsorgephase auf die in § 4 III BBodSchG genannten Personen spricht sich das OVG Sachsen-Anhalt in seiner Entscheidung v. 21.02.2006 – 2 L 251/04 – explizit aus.

<sup>1079</sup> So z. B. das Urteil des VG München v. 08.03.2005 – M 2 K 04.5606.

<sup>1080</sup> Für außerhalb des Deponiekörpers eingetretene Schäden besteht wiederum eine Sanierungspflicht nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz; dazu *Beckmann/Hagmann*, ZUR 2005, S. 9 ff. (13).



Betreiberverantwortlichkeit nicht zu rechtfertigen. Der Zeitpunkt der Deponiestillegung taugt nicht als Anknüpfung für die Begründung einer neuen Verantwortung im Hinblick auf die Entstehung eines Bodenschadens. Stand zuvor ausschließlich der Deponiebetreiber der Behörde gegenüber in der Verantwortung für den Bodenzustand, so bleibt er es auch nach der Stilllegung der Deponie. Die Verantwortlichkeit für den Bodenzustand wird durch sie nicht verändert.

### iii) Landesabfallgesetze

Nach den Landesabfallgesetzen mehrerer Bundesländer ist derjenige zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes verpflichtet, der in unzulässiger Weise Abfälle behandelt, lagert oder ablagert.<sup>1081</sup> Was konkret darunter zu verstehen ist, ob insbesondere Folgeschäden an Boden oder Gewässern saniert verlangt werden können, ist umstritten.<sup>1082</sup> Im Bundesland Bremen beispielsweise bezieht sich die Beseitigungspflicht auf die Beeinträchtigungen des Allgemeinwohls und auf die Beeinträchtigungen des Stadt- und Landschaftsbildes.<sup>1083</sup> Es haftet jedenfalls stets der Verursacher und nicht der davon verschiedene Grundstückseigentümer.

## b) Naturschutzrecht

Die Sanierung der Schäden an Natur und Landschaft wird hauptsächlich über die Eingriffsregelung der §§ 18 ff. BNatSchG in Verbindung mit den Ausführungsbestimmungen der Bundesländer realisiert.<sup>1084</sup> Eingriffe<sup>1085</sup> in Natur und Landschaft

---

<sup>1081</sup> Art. 31 I BayAbfG, § 19 Bln KrW-/AbfG, § 23 BbgAbfG, § 10 HmbAbfG, § 27 I AbfAlG M-V, § 17 I RhPfl AbfWAG, § 6 SächsABG. Baden-Württemberg hat gemäß § 21 I LAbfG die Verpflichtung auf denjenigen beschränkt, der in unzulässiger Weise Abfälle ablagert. Die Bundesländer Bremen, Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz erfassen darüber hinaus weitere Entsorgungshandlungen.

<sup>1082</sup> Siehe dazu ausführlich *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 192, der nur eine Entsorgung der Abfälle erfasst sehen will.

<sup>1083</sup> § 15 I Nr. 2 und Nr. 3 BremAGKrW-/AbfG.

<sup>1084</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) v. 25.03.2002, BGBl. I S. 1193, zul. geänd. d. Art. 40 G. v. 21.06.2005, BGBl. I S. 1818. Da der Bund gemäß Art. 75 I S. 1 Nr. 3 GG a. F. auf dem Gebiet des Naturschutzrechts nur über eine Rahmengesetzgebungskompetenz verfügte, kommt den ausfüllenden Bestimmungen der Länder eine bedeutende Rolle zu. Inwieweit die Bundesländer nach der Föderalismusreform von ihrer Abweichungskompetenz gemäß Art. 72 III GG n. F. auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege (ausgenommen die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes) verstärkt Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls dürften auf dem Gebiet der früheren Rahmengesetzgebung erlassene Bundesgesetze ihren „Modellcharakter“ behalten. Vgl. zu dieser Einschätzung *Ipsen*, NJW 2006, S. 2801 ff. (2803).

führen regelmäßig zu einem ökologischen Schaden, der sich in spezifischer Form als schädliche Bodenveränderung darstellen kann. Es ist daher vorliegend von Interesse, welches Regelungsmodell das Naturschutzrecht hinsichtlich ökologischer Schäden vorsieht. Die naturschutzrechtliche Regulierung eingriffsbedingter Bodenschäden sei daher näher betrachtet.

### i) Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft

Bei zugelassenen bzw. zulassungsbedürftigen Eingriffen in Natur und Landschaft ist der Verursacher im Rahmen eines kaskadenartigen Phasenmodells<sup>1086</sup> zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen heranzuziehen. Mit Hilfe dieses Instrumentariums soll gewährleistet werden, dass für den eingriffsbedingten ökologischen Schaden soweit wie möglich ein gleichartiger, zumindest aber ein gleichwertiger Ersatz ex ante geschaffen wird. Naturschutzrechtliches Ziel ist es nämlich, die Integrität von Natur und Landschaft möglichst wenig zu beeinträchtigen.

Um die Erfüllung der naturschutzrechtlichen Ausgleichspflicht sicherzustellen, ordnet die Naturschutzbehörde bereits zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung die Rekultivierung des betroffenen Gebietes nach der Beendigung des Vorhabens an<sup>1087</sup> und legt dem Verursacher des Eingriffes eine entsprechende Sicherheitsleistung<sup>1088</sup> auf. Sollte das Vorhaben immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sein, ergeht die Rekultivierungsanordnung wegen der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG durch die Immissionsschutzbehörde.<sup>1089</sup>

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung visiert insgesamt betrachtet die Wahrung der ökologischen Gesamtbilanz an: Die ökologischen Funktionen sollen

---

<sup>1085</sup> § 18 BNatSchG definiert Eingriffe als „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können“.

<sup>1086</sup> *Berkemann*, NuR 1993, S. 97 ff. (102).

<sup>1087</sup> Diese Anordnung erfolgt im Katalog der „Nebenbestimmungen“ zur naturschutzrechtlichen Genehmigung. Zur Rechtsnatur der Rekultivierungsanordnung *Proeff*, NVwZ 2006, S. 655 ff. (656 f.).

<sup>1088</sup> Die meisten Landesnaturschutzgesetze sehen diese Möglichkeit explizit vor, z. B. § 12 III BW NatSchG, Art. 6b BayNatSchG, § 6 III S. 1 HNatSchG; § 16 V NatSchG M-V; § 13 II Nr. 1 NNatSchG.

<sup>1089</sup> Die Sicherheitsleistung hingegen nimmt wegen ihres verfahrensrechtlichen Charakters nicht an der Konzentrationswirkung teil und ist im Immissionsschutzrecht nur in Ausnahmefällen vorgesehen (z. B. §§ 7 IVa S. 2, 12 I S. 2, 17 IVa S. 1 BImSchG). Eine darüber hinausgehende Auferlegung derselben im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wäre rechtswidrig. Siehe dazu *Proeff*, NVwZ 2006, S. 655 ff. (658 f.).

aufrechterhalten und bei Beeinträchtigungen möglichst weitgehend kompensiert werden. Wer in Natur oder Landschaft eingreift, hat potentielle Schäden zu vermeiden oder entstehende zumindest zu kompensieren. Bei unvermeidbaren nicht kompensierbaren, aber prioritären Eingriffen kann der Verursacher gemäß § 19 IV BNatSchG zu einer Ausgleichsabgabe herangezogen werden, die entweder an die zuständigen Behörden oder in einen Naturschutzfonds zu entrichten ist. Dieses Ersatzgeld stellt eine „Sonderabgabe eigener Art“ mit Schadensausgleichs- bzw. Wiedergutmachungsfunktion dar. Sie dient dem Ziel, vom Verursacher eine „Entschädigung für den Natur und Landschaft zugefügten Schaden“ zu erhalten.<sup>1090</sup> Die Erhebung einer solchen Sonderabgabe, die im Dienste der Lastentragungsgerechtigkeit steht, muss nicht die strengen Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht ansonsten an die Zulässigkeit von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion stellt, erfüllen.<sup>1091</sup> Dafür ist die Mittelverwendung strikt an das kompensatorische Wiedergutmachungsziel gebunden,<sup>1092</sup> was durch entsprechende gesetzgeberische Anordnungen sicherzustellen ist. Die Ausgleichsabgabe ist im Rahmen der Kompensationsregelung ultima ratio und dient ausschließlich der Finanzierung von Maßnahmen, die sowohl sachlich als auch räumlich so eng wie nach den Umständen des konkreten Einzelfalles möglich mit den Eingriffsfolgen zusammenhängen und diese kompensieren sollen.

Unabhängig von der Lückenhaftigkeit seines Schutzes weist das Naturschutzrecht in Umsetzung des Verursacherprinzips dem Schadensstifter die volle Verantwortung für die Folgen seines Handelns zu. Diese Realisierung des Verursacherprinzips besteht jedoch nur soweit, wie die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zur Anwendung gelangen kann. Daran fehlt es z. B. bei der Privilegierung bestimmter Verursachergruppen, wie sie in § 18 II, III BNatSchG für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft vorgesehen ist.<sup>1093</sup>

Interessanterweise besteht die Schadenskompensationspflicht trotz behördlicher Legalisierung des Eingriffes. Alle Vorhaben mit Eingriffscharakter unterfallen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und müssen ihren Anforderungen

---

<sup>1090</sup> BVerwGE 74, S. 308 ff. (309 f.) = NVwZ 1986, S. 832 ff.

<sup>1091</sup> BVerwGE 74, S. 308 ff. (309 f.) = NVwZ 1986, S. 832 ff.; bestätigt in BVerwGE 81, S. 220 ff. (225 f.) = NVwZ 1989, S. 867 ff.

<sup>1092</sup> Zur Ausgleichsabgabe *Sparwasser/Wöckel*, NVwZ 2004, S. 1189 ff. (1193 ff.).

<sup>1093</sup> Die sog. Landwirtschaftsklausel ist wiederholt kritisiert worden, da der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie die Intensität der Bodennutzung (z. B. durch naturferne Monokulturen, Beseitigung von Feldstrukturgehölzen und Trittsteinbiotopen) durchaus Eingriffscharakter aufweisen und einen nicht unwesentlichen Teil an der Verursachung insbesondere von Bodenschäden ausmachen. Siehe dazu *Ehrlein*, VBIBW 1990, S. 121 ff. (122).

entsprechen, d. h. das aufgezeigte Phasenmodell durchlaufen und bestehen. Hier macht der Gesetzgeber von vornherein manifest, dass er Schädigungen von Natur und Landschaft in bestimmten Fällen in der Regel nur bei weitgehender Kompensation derselben als „allgemeinwohlverträglich“ akzeptieren und zulassen kann. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung liefert damit ein Paradebeispiel dafür, wie Verantwortlichkeiten zwischen Verursacher, Allgemeinheit und Geschädigtem im Vorhinein klärend festgelegt und daran orientierte Pflichten auferlegt werden können. Die Schadensfolgen sind im Naturschutzrecht eindeutig dem Verursacher zugewiesen, der sich darauf vor seinem schadensstiftenden Agieren einstellen kann. Zugleich wird auf diesem Rechtsgebiet exemplifiziert, dass und wie der Staat direkt umweltschädigendes Handeln in die gewünschten Bahnen lenken und seine Vorstellungen von einem tolerierbaren Maß an Umweltschädigung rechtlich implementieren kann.

Sind Eingriffe in Natur und Landschaft nicht behördlich legitimiert, sehen Ländergesetze zum Teil strengere Haftungsvorschriften vor, ohne dabei bundesrechtlichen Vorgaben folgen zu müssen. Der den Ländern in diesem Fall bislang verbliebene Spielraum wurde durch Verfügungsermächtigungen ausgefüllt, die von der bloßen Untersagung des rechtswidrigen Eingriffes über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bis hin zur Wiederherstellung des „status quo ante“ reichen<sup>1094</sup>. Adressat solcher Verfügungen ist abermals der Verursacher. Er hat entsprechende Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen oder zumindest eine seinem Verursachungsbeitrag entsprechende finanzielle Belastung zu tragen.

Die Rolle des Grundstückseigentümers erschöpft sich im Gefüge der naturschutzrechtlichen Kompensationsregelung hingegen darin, Ausgleichs-, Ersatz- oder Wiederherstellungsmaßnahmen auf seinem Grundstück dulden zu müssen.<sup>1095</sup> Diese Pflicht ergibt sich teilweise unmittelbar aus dem Gesetz,<sup>1096</sup> teilweise bedarf

---

<sup>1094</sup> Nach § 63 S. 2 NNatSchG ist der illegal handelnde Verursacher zur Wiederherstellung des Ausgangszustandes verpflichtet. Die übrigen Bundesländer orientieren sich an den für rechtmäßige Eingriffe geltenden Ausgleichs- und Ersatzpflichten (§ 12 IV BW NatSchG; Art. 6a V BayNatSchG; § 14 V Bln NatSchG; § 17 VI BbgNatSchG; § 12 II BremNatSchG; § 10 V HmbNatSchG; § 8 HNatSchG; § 57 III NatSchG M-V; § 6 VI NRW LandschaftsG; § 13 IV RhPfl NatSchG; § 12 VII SaarlNatSchG; § 10 VII, VIII SächsNatSchG; § 12 II NatSchG LSA; § 9a II SH NatSchG; § 10 I ThNatG). Neben den für rechtswidrige Eingriffe bestehenden Bestimmungen können naturschutzrechtliche Generalklauseln zur Anwendung kommen.

<sup>1095</sup> Siehe dazu § 9 BNatSchG als Rahmenvorschrift.

<sup>1096</sup> § 18 BW NatSchG; Art. 5 BayNatSchG; § 68 BbgNatSchG; § 16 BremNatSchG; § 13 HmbNatSchG; § 37 I HNatSchG; § 43 I RhPfl LNatSchG; § 36 SaarlNG; § 57 I NatSchG LSA; § 47 I ThNatG.

sie einer behördlichen Anordnung.<sup>1097</sup> Vereinzelt wird derjenige Eigentümer, der sein Grundstück zur Durchführung des Eingriffes verpachtet hat und einen ungenehmigten Eingriff auf diesem (wissentlich) duldet oder sogar zu dem Eingriff anstiftet, als ausgleichspflichtig angesehen.<sup>1098</sup> Diese Pflicht folgt dann jedoch seiner Verantwortung, die sich aus seinem mitursächlichen Verhalten ergibt, und beruht nicht auf der bloßen Innehabung der Eigentümerposition. Letztere soll für sich genommen im Naturschutzrecht nur Duldungspflichten begründen können.<sup>1099</sup>

Vier Bundesländer<sup>1100</sup> sehen eine subsidiäre Pflichtigkeit desjenigen Eigentümers, auf dessen Grundstück der Eingriff durchgeführt worden ist, beim Ausfall des eigentlichen Verursachers vor. Im Rahmen der Ausgestaltung dieser „Einstandspflicht“ wird dabei an subjektive Komponenten<sup>1101</sup> angeknüpft, was erkennen lässt, dass sie nicht bereits aus der bloßen Verschaffung der Eingriffsmöglichkeit abgeleitet wird, sondern weitere Verhaltensmodalitäten hinzutreten müssen, die eine eigene Verantwortlichkeit begründen können. Dieser Regelungsgehalt der eigentümerspezifischen Normen belegt somit, dass hier eine Verursacherverantwortlichkeit in Rede steht. Bestätigt wird dieses Ergebnis dadurch, dass solche landesspezifischen Vorschriften die bundesrechtlich in § 19 I, II BNatSchG vorgegebene Verursacherhaftung umsetzen wollen.

## ii) Spezifischer Gebietsschutz

Neben dem allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft, der durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bewirkt wird, stehen bestimmte Teile von Natur und Landschaft unter einem besonderen Schutz. Für sie bestehen schutzgebiertypische Handlungsverbote, die meist in landesrechtlichen Schutzgebietsverordnungen aktualisiert sind. Die Rechtsfolgen von Zuwiderhandlungen sind länderspezifisch unterschiedlich ausgestaltet:

---

<sup>1097</sup> § 43a Bln NatSchG; § 47 NatSchG M-V; § 16 I, III NNatSchG.

<sup>1098</sup> So *Fischer-Hüftle*, in: Engelhardt/Brenner/Fischer-Hüftle, NatSchR Bayern, Art. 6a Rdnr. 48. Die Einbeziehung sog. sekundärer Verursacher dürfte auf die Rechtsprechung des VGH München zur Inanspruchnahme von Verpächtern zurückzuführen sein, BayVBl. 1993, S. 22 ff. (23) und 1985, S. 19 ff. (21). In diesen Entscheidungen wird jedoch explizit der Verursachungsbeitrag des Verpächters als verantwortungsbegründend herausgestellt.

<sup>1099</sup> *Fischer-Hüftle*, in: Engelhardt/Brenner/Fischer-Hüftle, NatSchR Bayern, Art. 6a Rdnr. 48.

<sup>1100</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

<sup>1101</sup> Solche sind z. B. das (ausdrückliche oder konkludente) Einverständnis mit dem Eingriff gemäß § 16 IX S. 2 NatSchG M-V und § 9a II S. 4 SH NatSchG oder die Zustimmung bzw. Duldung gemäß § 10 III NNatSchG.

- (1) Die Haftung des Verursachers kann darin bestehen, die Kosten für behördliche Maßnahmen zur Abwendung rechtswidriger Veränderungen von Natur und Landschaft oder zur Beseitigung der Folgen rechtswidrigen Handelns zu tragen.<sup>1102</sup>
- (2) Nach anderen Landesgesetzen kommen die Vorschriften über die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Anwendung.<sup>1103</sup>
- (3) Bei Ländern ohne Verweisungsvorschriften ist die Rechtslage komplizierter. Soweit Zuwiderhandlungen gegen spezifische Schutznormen zugleich rechtswidrige Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen, sind die für sie geltenden allgemeinen Vorschriften anwendbar.

Für Schäden haftet stets der Verursacher aufgrund seiner Verhaltensverantwortlichkeit.

### c) Wasserrecht

Die (wirtschaftliche) Nutzung des Wassers wird rechtlich grundlegend anders geregelt als die Bodennutzung. Das Wasserhaushaltsgesetz entzieht die Gewässerbewirtschaftung und den Ausbau oberirdischer Gewässer nahezu vollständig der Privatrechtsordnung. Stattdessen unterstellt sie sie dem ermessensgeprägten Verwaltungshandeln und macht sie so weitgehend von Ermessensentscheidungen der Verwaltung abhängig. Hintergrund und Anlass dieser Nutzungsausgestaltung ist das Erkennen der außerordentlichen Bedeutung des Wassers für das irdische Leben, seiner gleichzeitig bestehenden Empfindlichkeit gegenüber äußeren Einflüssen sowie der beträchtlichen Folgen, die Einwirkungen auf dieses Schutzgut für die Allgemeinheit haben können.

Dass eine solche rechtliche Ausgestaltung trotz der Sensibilität und Bedeutsamkeit des Schutzgutes „Wasser“ keineswegs zwingend ist, zeigt ein Blick auf unser Nachbarland Österreich. Dort „gehört“ seit Erlass des Wasserrechtsgesetzes 1934<sup>1104</sup> das Grundwasser als Privatgewässer kraft ausdrücklicher Normierung dem

---

<sup>1102</sup> § 43b Bln NatSchG; § 41 HNatSchG.

<sup>1103</sup> Dazu wird entweder auf die allgemeinen Vorschriften bei rechtswidrigen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verwiesen, die sich wiederum an den Haftungsvorschriften für rechtmäßige Eingriffe orientieren (§ 25a S. 1 i. V. m. § 12 IV BW NatSchG; Art. 13a III i. V. m. 6a V BayNatSchG) oder aber es werden direkt die letztgenannten Vorschriften in Bezug genommen, wie z. B. in § 52 BremNatSchG; § 52 HmbNatSchG; § 57 III NatSchG M-V; § 45d III SH NatSchG.

<sup>1104</sup> BGBl. 1934 II, Nr. 316.

Grundeigentümer, der ein vermögenswertes Privatrecht auf Nutzung des Grundwassers besitzt. Die Notwendigkeit, das Grund- und Quellwasser zur effektiven Unterschutzstellung in eine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung zu überführen, wurde und wird nicht als eine solche empfunden.

Bodenschäden können durch Wasser, das in den Boden eindringt und dort die in ihm gelösten Schadstoffe abgibt, hervorgerufen werden. Zur Verhinderung dessen müsste Wasser, das auf das Grundstück bzw. in den Boden eindringt, zuvor von Schadstoffen gereinigt werden. Eine solche Pflicht zur Sanierung schadstoffbelasteten Wassers, bevor dieses in den Boden einsickert und dort Schadstoffe abgibt, besteht jedoch nach geltendem Recht nicht. Bislang wird vielmehr „toleriert“, dass über den Eintragsweg schadstoffbelasteten Wassers schädliche Bodenveränderungen entstehen können.

Da die Befugnis zur Gewässernutzung im deutschen Recht nicht dem Eigentumsrecht am Grundstück folgt, scheint es naheliegend, dass der Grundstückseigentümer nicht für Gewässerverunreinigungen gleich welchen Ursprunges als Zustandsstörer zu haften hat. Diese Schlussfolgerung trifft nur bedingt zu: Gewässerschäden, die durch das Grundstück vermittelt sind, sollen der Zustandsstörerhaftung des Grundstückseigentümers unterfallen. Das Bundes-Bodenschutzgesetz stellt das mit seiner Einbeziehung bestimmter Gewässerschäden in die Bodensanierungspflicht ausdrücklich klar.

Abgesehen von dieser Sanierungspflicht bleiben im Allgemeininteresse zu sanierende ökologische Gewässerschäden<sup>1105</sup> bisher im deutschen Wasserrecht unreguliert. Es ist zu erwarten, dass diese Lücke mit der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie in nationales Recht geschlossen wird. Dem Entwurf eines Umweltschadengesetzes zufolge obliegt die Sanierung des öffentlichen Gewässerschadens zukünftig dem Verursacher.

#### **d) Immissionsschutzrecht**

Schädliche Bodenveränderungen i. S. d. § 2 III BBodSchG und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen gelten gemäß § 3 III BBodSchG als schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 I BImSchG bzw. als sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen i. S. d. § 5 I Nr. 1 BImSchG, vorausgesetzt sie sind durch Immissionen verursacht.

Liegen solche schädlichen Bodenveränderungen vor, kommt das Bundesimmissionsschutzgesetz und dessen Instrumentarium gemäß § 3 I

---

<sup>1105</sup> Von diesem öffentlichen Schaden ist der bereits nach gegenwärtiger Gesetzeslage zu ersetzende private Schaden zu unterscheiden, siehe z. B. § 22 WHG.

Nr. 11 BBodSchG vorrangig zur Anwendung. Sanierungspflichten oder Haftungsnormen für Umweltschäden sind in ihm jedoch nicht direkt enthalten. Indirekt lassen sich allerdings Betreiberpflichten und behördliche Anordnungsbefugnisse ausmachen, die für die Auferlegung von Bodensanierungsmaßnahmen von Relevanz sind. Zu erwähnen sind hier vor allem die Betreiberpflichten des § 5 III BImSchG, die darauf abzielen, dass von Anlagen und Anlagengrundstücken auch nach der Betriebseinstellung keine schädlichen Bodenveränderungen hervorgerufen werden können (Nr. 1), vorhandene Abfälle ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden (Nr. 2) und ein ordnungsgemäßer Zustand des Betriebsgeländes wiederhergestellt wird (Nr. 3).

Die Frist des § 17 IVa BImSchG, innerhalb der dem Anlagenbetreiber gegenüber nach der Betriebseinstellung Anordnungen zur Erfüllung der sich aus § 5 III BImSchG ergebenden bodenschützenden Pflichten ergehen können, ist durch Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutz des Bodens von zehn Jahren auf ein Jahr verkürzt worden. Ähnlich dem Abfallrecht wird hierdurch eine denkwürdige Verschiebung der Haftung für den Bodenzustand des Anlagengrundstückes zu Lasten des Grundstückseigentümers bewirkt.<sup>1106</sup> Solange nämlich die immissionschutzrechtlichen Vorschriften über die Errichtung, den Betrieb und die Betriebseinstellung von Anlagen anwendbar sind, wird das Bundes-Bodenschutzgesetz von diesen verdrängt. Je länger die Frist des § 17 IVa BImSchG währt, desto länger bleibt allein der Anlagenbetreiber der Behörde gegenüber in der Pflicht. Wie bei der Deponiestilllegung ist die Verlagerung der Haftung auf den Grundstückseigentümer in ihren Voraussetzungen nicht zu legitimieren. Denn wie dort vermag ein willkürlich gewählter Zeitfaktor (hier: Anordnungsfrist) weder eine neue Verantwortlichkeit zu begründen noch taugt er als Zurechnungskriterium.

Vergleicht man die Pflichtenstellung des Anlagenbetreibers mit der Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers, zeigen sich weitere Wertungswidersprüche: Die immissionschutzrechtlichen Betreiberpflichten gehen nicht so weit, dass schädliche Umwelteinwirkungen ausnahmslos und um jeden Preis verhindert werden müssten. Die Grundpflichten des Betreibers sind nicht als Erfolgsverursachungsverbote zu verstehen, sondern als Tätigkeitsverbote. In

---

<sup>1106</sup> Siehe dazu *Versteyl*, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutz und Umweltrecht, S. 147 ff. (185), der sich – wie im Abfallrecht – für eine restriktive Norminterpretation und Handhabung der Bodensanierungspflicht dahingehend ausspricht, den Kreis der ursprünglich Verantwortlichen nicht durch das Bundes-Bodenschutzgesetz nachträglich auszuweiten. Zur Begründung führt er hauptsächlich das aus den Artt. 2 I, 20 III und 28 I GG abgeleitete Rückwirkungsverbot von Normen an.



diesem Rahmen sind daher Zumutbarkeitserwägungen zu berücksichtigen, die z. B. dazu führen, dass Störungshandlungen Dritter nicht stets zurechenbar sind.<sup>1107</sup> Wird die Zurechenbarkeit schädlicher Umwelteinwirkungen zu derjenigen Person, die die besondere Gefahrenquelle eröffnet hat und über diese die tatsächliche Sachherrschaft ausübt, eingegrenzt, muss diese Verantwortlichkeitseingrenzung a maiore ad minus erst recht für diejenige Person Geltung beanspruchen, die keine besondere Gefahrenquelle geschaffen hat, sondern lediglich Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück ist. Denn in beiden Fällen ist die Zustandsstörerhaftung angesprochen, die im Falle des Anlagenbetreibers angesichts der von ihm eröffneten Gefahrenquelle weitergehende Pflichten umfasst als im Falle der bloßen Innehabung der Grundstückseigentümerposition. Dazu stünde es im Widerspruch, zwar die strengere Haftung bei fehlender Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit entfallen zu lassen, nicht aber die weniger strenge.

Im Bundesimmissionsschutzgesetz folgen die Betreiberpflichten vorfindbaren Verantwortlichkeitssphären, die sich über die Betriebseinstellung hinaus erstrecken. Soweit der Betreiber nach diesem Gesetz für schädliche Umwelteinwirkungen – zu denen Bodenschäden zählen – in die Pflicht genommen werden kann, ist er alleiniger Adressat behördlicher Verfügungen. Steht die (Kosten-)Last für Luftreinhaltemaßnahmen zur Verteilung an, wird diese bislang durchweg der Gruppe der Anlagenbetreiber als Verursacher auferlegt.<sup>1108</sup> Hierbei ist im Falle rechtmäßiger Emissionen keine umfassende öffentlich-rechtliche Haftung für durch sie verursachte Luftverunreinigungen vorgesehen. Der Anlagenbetreiber als Emittent bezahlt durch rechtmäßige Emissionen bedingte Unkosten der öffentlichen Hand nur insoweit, als er an den Kosten des Genehmigungsverfahrens und der Überwachung beteiligt wird (§§ 30, 52 IV BImSchG).

Die Nichteinhaltung immissionsschutzrechtlicher Vorgaben wird mit ordnungsrechtlichen Mitteln sanktioniert. Der rechtswidrige Betrieb von Anlagen kann untersagt werden oder ihre Stilllegung und Beseitigung angeordnet werden. Stellt das Emittieren eine Ordnungswidrigkeit dar, können gemäß § 62 III BImSchG Bußgelder bis zu 50.000,- EUR festgesetzt werden. Eine allgemeine Ausgleichs- oder Ersatzpflicht besteht selbst für rechtswidrige Emissionen nicht.

Mit dem Ausschluss der Anwendbarkeit immissionsschutzrechtlicher Vorschriften wird die volle Haftung für den Bodenzustand gemäß § 4 III BBodSchG unter anderem auf den Grundstückseigentümer verlagert. Darin ist ein deutlicher Wider-

---

<sup>1107</sup> Vgl. *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 252.

<sup>1108</sup> Beispielhaft dafür seien die Kosten des Emissionszertifikatehandels oder die für den Einbau von Luftschutzfiltern in Anlagen genannt.

spruch zum vorstehend skizzierten immissionsschutzrechtlichen Pflichten- und Haftungsregime zu sehen.

## e) Bergrecht

Der Bodenschutzgedanke hat spätestens mit der Novelle des Bundesberggesetzes<sup>1109</sup> von 1990 Eingang in das Bergrecht gefunden, und zwar bereits bei der Zulassungspraxis<sup>1110</sup>.

Bergbaurechtliche Zulassungen i. S. d. § 6 S. 1 BBergG sind zu erteilen, wenn keine Versagungsgründe gemäß §§ 11-13 BBergG entgegenstehen. Damit liegt es in der Hand des Gesetzgebers, die Bergbautätigkeit in die von ihm gewünschte allgemeinwohlverträgliche Richtung zu lenken, indem er insbesondere widersprechende öffentliche Interessen als Versagungsgrund benennt. Von dieser Option hat er in § 11 Nr. 10 BBergG und § 42 II BBergG Gebrauch gemacht. Der Begriff der öffentlichen Interessen bedarf jedoch zur Handhabbarkeit in der (Zulassungs-) Praxis einer Konkretisierung, die es ermöglicht, z. B. Umweltaspekte und der Gefahrenvorsorge (§ 1 BBergG)<sup>1111</sup> die gewollte Bedeutung beizulegen.<sup>1112</sup>

Betriebspläne aller Art i. S. d. § 51 I BBergG dürfen nur zugelassen werden, wenn die erforderliche Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in dem gebotenen Ausmaß getroffen ist (§ 55 I S. 1 Nr. 7 BBergG) und gemeinschädliche

---

<sup>1109</sup> Gesetz zur Änderung des Bundesberggesetzes v. 12.02.1990, BGBl. I S. 215. Zur Begründung der Aufnahme des Bodenschutzes in die Zweckbestimmung, BT-Drs. 11/4015, S. 9. Das Bundesberggesetz (BBergG) v. 13.08.1980, BGBl. I S. 1310, wurde zuletzt geändert durch Art. 159 V. v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

<sup>1110</sup> Beispielsweise dürfen gemäß § 55 I Nr. 9 BBergG keine gemeinschädlichen Einwirkungen von der Aufsuchung und der Gewinnung der Bodenschätze zu erwarten sein. Zur Beurteilung dessen sind die materiellen Inhalte und Wertungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes heranzuziehen. Siehe dazu OVG Koblenz, ZfB 2004, S. 30 ff. und *Müggelborg*, NVwZ 2006, S. 278 ff. (280).

<sup>1111</sup> In die Gefahrenvorsorge sind gemäß § 1 Nr. 3 BBergG Gefahren für die Sachgüter Dritter ausdrücklich einbezogen. Beispielhaft für die Aufwertung von Umweltschutzaspekten im Rahmen der Zulassungspraxis sei auf die Einführung einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Rahmenbetriebsplänen durch die Gesetzesnovelle von 1990 hingewiesen. Die hier erforderlichen Angaben bestimmen § 57a II S. 2 BBergG und ergänzend § 2 I UVP-V-Bergbau (v. 13.07.1990, BGBl. I S. 1420, zul. geänd. d. Art. 5 V. v. 10.08.2005, BGBl. I S. 2452) näher.

<sup>1112</sup> Zum Verhältnis von Schutzgebietsverordnungen mit Ermessensbefreiung einerseits sowie gebundener bergrechtlicher Zulassungsentscheidung und Rohstoffsicherungsklausel des § 48 I S. 2 BBergG andererseits OVG Greifswald, NuR 2000, S. 471 ff. und *Sparwasser/Engel/Vofskuhle*, Umweltrecht, § 9 Rdnr. 314 ff.

Einwirkungen<sup>1113</sup> der Aufsuchung und der Gewinnung nicht zu erwarten sind (§ 55 I S. 1 Nr. 9 BBergG). Die Wiederherstellung betriebsbedingt beeinträchtigter Bodenfunktionen sowie das Entstehen und die Sanierung von Gewässerverunreinigungen sind über diese Zulassungstopoi schon auf der Ebene der Eröffnungskontrolle zu berücksichtigen und es muss darüber eine Entscheidung getroffen werden. Die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von Bergbauvorhaben auf den Boden werden zudem über den Gefahrenvorsorgegedanken des § 55 I Nr. 3 BBergG in die Zulassungsprüfung und -entscheidung einbezogen. Diese Vorsorgepflichten erfassen auch Gefährdungssituationen außerhalb des Betriebes.<sup>1114</sup> Für bestimmte Betriebe sind darüber hinausgehend die Aufstellung eines Rahmenbetriebsplanes und die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens einschließlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch.<sup>1115</sup> Im Rahmen einer solchen Umweltverträglichkeitsprüfung sind die Implikationen des Vorhabens auf die Umwelt in besonderem Maße zu prüfen sowie Verhinderungs- und Ausgleichsmaßnahmen zu beschreiben.

Nach der Zulassung des Vorhabens bestehen vielfältige Möglichkeiten, nachträglichen Änderungen tatsächlicher oder rechtlicher Art durch behördliches Einwirken auf die Bergbautätigkeit Rechnung zu tragen.<sup>1116</sup> Aufgrund der bergbaubezogenen Besonderheiten in Gestalt spezifischer Unwägbarkeiten unterliegen darauf ausgegerichtete Betriebe seit dem 19. Jahrhundert einer ständigen präventiven Behördenüberwachung.<sup>1117</sup>

Schließlich sind bei der Betriebseinstellung im Rahmen des dafür nach § 53 I BBergG erforderlichen Abschlussbetriebsplanes die vorbezeichneten

---

<sup>1113</sup> Dieser Begriff wurde aus dem Bundesberggesetz 1865 übernommen. Gemeinschädliche Auswirkungen liegen dann vor, wenn die Nachteile des Bergbaubetriebes aus Sicht der Allgemeinheit die Vorteile überwiegen, was typischerweise bei betriebsbedingten Gewässerverunreinigungen gegeben ist. Siehe dazu BVerwG, NVwZ 1996, S. 712. Näheres zu dem Begriff bei *Piess/Schulte/Graf Vitzthum*, BBergG, § 55 Rdnr. 102 ff.

<sup>1114</sup> BVerwGE 89, S. 246 ff. (248).

<sup>1115</sup> Nach § 52 IIa BBergG sind Rahmenbetriebspläne für alle Bergbauvorhaben, die gemäß § 57c BBergG i. V. m. § 1 UVP-V-Bergbau einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, erforderlich und erst nach Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach Maßgabe der §§ 57a und 57b BBergG zuzulassen.

<sup>1116</sup> So bestehen z. B. behördliche Widerrufsmöglichkeiten gemäß § 18 I BBergG (Tatsachenänderung) und gemäß § 49 II Nr. 4 (L)VwVfG (Rechtsänderung). Des Weiteren ist ein umfassendes Eingriffsinstrumentarium gemäß § 71 ff. BBergG zur Hand.

<sup>1117</sup> Zum bergrechtlichen Betriebsplansystem *Stiens*, Der bergrechtliche Betriebsplan. Zur Überwachung nach § 69 ff. BBergG stehen der zuständigen Behörde umfassende Informationsrechte sowie Eingriffsrechte zur Verfügung.

Zulassungsvoraussetzungen ebenfalls zu erfüllen. Ziel und Aufgabe des Abschlussbetriebsplanes ist es, dass die Fachbehörde unter Aktivierung ihrer Spezialkenntnisse eine belastbare Prognoseentscheidung über die Gefährlichkeit des stillzulegenden Bergwerkbetriebes und die notwendigen Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Abwicklung desselben trifft.<sup>1118</sup> In jedem Fall sind der Schutz Dritter vor betriebsursächlichen Gefahren und die Wiedernutzbarmachung der in Anspruch genommenen Flächen noch nach der Betriebseinstellung gemäß § 55 II BBergG so weit wie möglich zu gewährleisten. Die beanspruchten Flächen sind im öffentlichen Interesse wieder in einen Zustand zu bringen, der dem ursprünglichen gleichkommt oder zumindest eine andere Nutzung der Oberfläche ermöglicht. In diesem Kontext sind wie bei der (Gefahren-)Vorsorge auf der Zulassungsebene die bundesbodenschutzgesetzlichen Anforderungen konkretisierend und ergänzend im Hinblick auf die Beurteilung und die Bewertung von Bodenveränderungen sowie der Erforderlichkeit von Maßnahmen heranzuziehen.<sup>1119</sup> Des Weiteren sind in jedem Fall die naturschutzrechtlich erforderlichen Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen bereits in der Betriebsplanung vorzusehen.<sup>1120</sup> Für Dritten entstandene Bergschäden i. S. d. § 114 BBergG, zu denen Personen- und Sachschäden zählen und für die gemäß § 120 BBergG eine widerlegbare weiträumige Vermutung besteht, haftet sowohl der Unternehmer als auch der Bergbauberechtigte unter weiteren Voraussetzungen.

Die Verantwortlichkeit für den Zustand der von einem Bergbaubetrieb tangierten Flächen und daran anknüpfend die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung derselben sieht das Bundesberggesetz eindeutig auf Seiten des Bergbaubetreibers. Daneben obliegen ihm vor allem Vorsorgepflichten zur Vermeidung von Gefahren für Leben, Gesundheit und Sacheigentum. Durch die bergbauliche Tätigkeit geschädigten Dritten ist der Schaden grundsätzlich zu ersetzen. Die bergrechtlichen Pflichten im Einzelfall zu konkretisieren, die Vorhaben allgemeinwohlverträglich zu gestalten und für eine effektive Durchsetzung Sorge zu tragen, ist wiederum Aufgabe der zuständigen Behörden, denen das dazu erforderliche rechtliche Instrumentarium an die Hand gegeben ist. Insbesondere sind die Interessen von Eigentümern, deren Grundstücke für das Vorhaben unmittelbar in Anspruch

---

<sup>1118</sup> Vgl. VGH Mannheim, Urteil v. 22.02.2005 – 10 S 1438/03.

<sup>1119</sup> Siehe dazu die Beschlussempfehlung und den Bericht des Umweltausschusses zum Regierungsentwurf eines Bundes-Bodenschutzgesetzes, BT-Drs. 13/7891, S. 28, 38; aus der Rspr. z. B. BVerwG, NVwZ 2005, S. 954 ff. Anforderungen an die Verwendung bergbaufremder Abfälle zu Verfüllungszwecken, denen ein Bodenschädigungspotential innewohnt, beispielsweise werden weder im Bundesberggesetz noch in seinem untergesetzlichen Regelwerk festgelegt. Daher sind insoweit das Bundes-Bodenschutzgesetz und die Bundesbodenschutzverordnung anwendbar.

<sup>1120</sup> So *Sparwasser/Engel/Vofskuhle*, Umweltrecht, § 9 Rdnr. 330.

genommen werden sollen oder die in sonstiger Weise negativ betroffen werden können, frühzeitig bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes zu berücksichtigen.<sup>1121</sup> Die zuständigen Behörden verfügen über die notwendigen Mittel, um die Zulässigkeit eines Vorhabens im Hinblick auf betroffene private und öffentliche Belange umfassend zu prüfen. Nach erfolgter Zulassung obliegt es ihnen gemäß § 48 II BBergG, die Aufsuchung oder die Gewinnung beschränkende bzw. untersagende Verfügungen zu erlassen, wenn überwiegende öffentliche Interessen<sup>1122</sup> entgegenstehen sollten. Zu diesen gehört nicht zuletzt das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen bzw. Altlasten oder von Gewässerverunreinigungen. Die Bergaufsicht endet § 169 II BBergG zufolge erst nach Durchführung des Abschlussbetriebsplanes oder vergleichbarer behördlicher Anordnungen in dem Zeitpunkt, in dem nicht mehr mit Gefahren oder gemeinschädlichen Einwirkungen zu rechnen ist.<sup>1123</sup>

Die zuständige Behörde hat somit vom Aufsuchen bergfreier Bodenschätze und der ersten Zulassungsentscheidung bis zur endgültigen Beendigung des Abbaubetriebes und der Entlassung aus der Bergaufsicht ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten verfügbar, um einen effektiven Bodenschutz sicherzustellen und das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen und Gewässerverunreinigungen zu verhindern.<sup>1124</sup> Durch den konkretisierenden Rückgriff auf die Qualitätsanforderungen des Bodenschutzrechts wird hierbei ein Gleichklang mit diesem hergestellt, durch den deren Entstehen ausgeschlossen sein müsste. Treten sie dennoch ein, ist die Ursache dafür in einem defizitären Gesetzesvollzug oder in Pflichtverstößen des Betreibers zu suchen. Da die Konkretisierung des angestrebten Bodenzustandes dem Staat überantwortet ist, hat er für einen zu niedrigen Schutzstandard einzustehen. Mangelndes wissenschaftliches und technisches Know-How und eine ungenügende rechtliche Infrastruktur fallen in seine Verantwortungssphäre. Nach Betriebseinstellung sind durch den Betrieb verursachte Schäden von dem Unternehmer zu ersetzen, insbesondere schädliche Bodenveränderungen wiederherzustellen. Daneben trifft gemäß § 116 BBergG den Bergbauberechtigten eine Ersatzpflicht für Bergschäden. Beide haften dabei als Gesamtschuldner. Im Innenverhältnis jedoch soll nach § 116 II BBergG vorbehaltlich einer abweichenden

---

<sup>1121</sup> So jetzt ausdrücklich das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil v. 29.06.2006 – 7 C 11/05 = NVwZ 2006, S. 1173 ff.

<sup>1122</sup> Zur weiten Auslegung dieses Rechtsbegriffes in § 48 II BBergG in Abgrenzung zu § 55 I BBergG siehe BVerwG, NVwZ 2006, S. 1173 ff. (1173).

<sup>1123</sup> Ferner endet die Bergaufsicht nach § 169 II BBergG bei allen Betrieben, die bei Inkraft-Treten des Bundesberggesetzes (in den alten Bundesländern am 01.01.1982 und in den neuen am 03.10.1990) bereits endgültig eingestellt waren.

<sup>1124</sup> Vgl. dazu *Müggenborg*, NVwZ 2006, S. 278 ff. (280 f.).

Vereinbarung allein der Unternehmer den Schaden tragen müssen, was seiner Verantwortung für die Entstehung desselben entspricht. Eine Haftung des Grundstückseigentümers ist nicht vorgesehen. Vielmehr ist er im Bergrecht als Geschädigter ersatzberechtigt. Erst unter dem Regime des Bundesbodenschutzgesetzes wird er selbst zum Sanierungspflichtigen,<sup>1125</sup> wodurch sich – wie bei den bereits betrachteten Rechtsgebieten – deutliche (Wertungs-)Widersprüche ergeben.

## **f) Baurecht**

Im Zuge des Europarechtsanpassungsgesetzes wurde in § 35 V BauGB für bestimmte Außenbereichsvorhaben eine Verpflichtungserklärung zum Rückbau und zur Bodenentsiegelung bei dauerhafter Nutzungsaufgabe als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Genehmigungserteilung aufgenommen. Im Gegensatz zu § 5 BBodSchG wird mit dieser Rückbaupflicht jedoch keine möglichst umfassende Wiederherstellung der Bodenfunktionen verfolgt. Eine generelle Pflicht zur Reparatur des ökologischen Schadens, der durch die Versiegelung von Flächen im Zuge von Bauvorhaben eingetreten ist, wird mit dieser Vorschrift nicht statuiert.

Die in § 179 BauGB vorgesehene Entsiegelungspflicht ist nur gegen Entschädigungsleistung verhältnismäßig. Hierin wird offensichtlich, dass der Grundstückseigentümer zumindest nicht ohne Kompensation für die Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen oder für sonstige Allgemein(wohl)interessen aufzukommen hat.

## **g) Fazit**

1.) Soweit Schäden an der Umwelt, die in spezifischer Form als schädliche Bodenveränderungen vorliegen können, nach fachgesetzlichen Vorschriften zu sanieren sind, ist durchweg eine Verursacherhaftung umgesetzt. Nur wenn eine eigene Verantwortung des Grundstückseigentümers vorgefunden werden kann, werden ihm korrespondierende Pflichten auferlegt.

2.) Bestehen keine ausdrücklichen Sanierungspflichten, ist immer noch erkennbar, dass in den untersuchten Fachgesetzen ausschließlich der Verursacher für seine schädlichen Implikationen auf die Umwelt verantwortlich zeichnet und für diese in unterschiedlicher Form einzustehen hat.

3.) Zur Verhinderung unerwünschter Schädigungen ist der Exekutive ein ausreichendes rechtliches Instrumentarium an die Hand gegeben. Für den effektiven

---

<sup>1125</sup> Zur Anwendbarkeit des Bundes-Bodenschutzgesetzes nach der Einstellung des Bergwerksbetriebes VG Freiburg i. Br., Urteil v. 16.10.2002 – 1 K 836/00.

Einsatz desselben sowie für die dazu vorgängige Schaffung der notwendigen rechtlichen Infrastruktur trägt der Staat die Verantwortung.

4.) In keinem der untersuchten Rechtsgebiete ist de lege lata eine Sanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers ungeachtet seiner Verantwortlichkeit oder potentieller Zurechnungsmöglichkeiten verwirklicht oder angedacht.

## **2. Verantwortlichkeiten hinsichtlich bodenrelevanten Verhaltens**

Bestehen in mittelbar bodenschützenden Fachgesetzen nur ansatzweise oder überhaupt keine Vorschriften über die Sanierung von Umweltschäden im Allgemeinwohlinteresse, so werden dennoch wenigstens Einwirkungen auf Menschen, Sachgüter und die Umwelt allgemein reguliert. Diese auf Schadensprävention zielenden, handlungsleitenden Normen eröffnen interessante Einblicke in die Abgrenzung von Verantwortlichkeitssphären zwischen dem Einwirkenden, der die Einwirkung gestattenden Behörde und dem Einwirkungsbetroffenen, die verallgemeinernd für die Pflicht zur Sanierung (unerwartet) eintretender Umweltschäden fruchtbar gemacht werden können.

### **a) Abfallrecht**

Zur Eruiierung der im Abfallrecht bestehenden Verantwortlichkeiten und Pflichten für die Vermeidung wie für die Entstehung von Umweltschäden sind vor allem die Grundpflichten innerhalb der Kreislaufwirtschaftsführung und der Abfallbeseitigung sowie die spezifisch für Abfallbeseitigungsanlagen geltenden Regelungen zu betrachten.

#### **i) Aufbringen bestimmter Abfälle zur Verwertung**

Mit der Festlegung der Schadstoffhöchstmengen in Abfallprodukten, die zur Verwertung auf Böden aufgebracht werden dürfen, trägt der Gesetzgeber nach hiesiger Auffassung neben dem Aufbringenden zumindest eine Teilverantwortung für den Bodenzustand. Er legt dadurch nämlich fest, welche Schadstoffmenge seiner Ansicht nach auf der Grundlage seiner Gefährdungsabschätzung als (noch) allgemeinwohlverträglich auf den Boden aufgebracht und in die Umwelt entlassen werden darf. Über die Determinierung von Wertgrenzen und mittels effektiver Eröffnungskontrollen hat es der Staat in der Hand, umweltschädigende Handlungen zu unterbinden. Damit kommt er zugleich seiner verfassungsrechtlich vorgegebenen Schutzpflicht nach. Bewirken die legalisierten Vorhaben trotzdem sanierungsbedürftige Umweltschäden, muss der Staat für diese einstehen.

Der gutgläubige Grundstückseigentümer, der das beeinträchtigte Grundstück später erwirbt, steht zu dem Schaden und seiner Entstehung in keinerlei Verbindung. Eine irgendwie geartete Verantwortung fällt ihm nicht zu, weshalb ihn keine Pflichten im Hinblick auf die Schadensbeseitigung treffen können.

## ii) Kreislaufwirtschafts-/Abfallrecht

Die öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeiten im Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz sind unmittelbar mit den in § 3 V und VI KrW-/AbfG enthaltenen Definitionen des Abfallerzeugers<sup>1126</sup> und des Abfallbesitzers verknüpft. Dabei hatte sich in der Rechtsprechung und der Literatur frühzeitig die Auffassung durchgesetzt, dass der Kreis der Entsorgungspflichtigen abfallrechtlich abschließend festgelegt werde und ein Rekurs auf allgemeine Bestimmungen, insbesondere solche über die Zustandsverantwortlichkeit, nicht möglich sei.<sup>1127</sup>

Die Eigenschaft des Abfallerzeugers wird schlicht durch die Vornahme einer Tätigkeit begründet, durch die Abfälle anfallen. Als neuer zusätzlicher Adressat abfallrechtlicher Pflichten ist der Abfallerzeuger erst mit dem im Oktober 1996 in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz in den Kreis der Pflichtigen aufgenommen worden. Mit seiner Einbeziehung soll(te) in Umsetzung des Verursacherprinzips auch derjenige öffentlich-rechtlich pflichtig sein, der den Abfall hat entstehen lassen und dadurch Verantwortung für dessen weiteren Verbleib trägt.

Die Stellung als Abfallbesitzer hat inne, wer die tatsächliche Gewalt (Sachherrschaft) über den Abfall ausübt. Die Eigentümerposition an dem Abfall als solche hingegen begründet keine Verantwortung und daher auch keine abfallrechtliche Pflichtenstellung.

Die abfallrechtlichen Grundpflichten des Erzeugers und Besitzers von Abfällen bestehen gemäß § 5 II, 11 I KrW-/AbfG in deren Verwertung oder Beseitigung. Gemäß § 5 III S. 1 KrW-/AbfG hat die Verwertung von Abfällen schadlos<sup>1128</sup> zu erfolgen, was nach S. 3 dann erfüllt ist, wenn Beeinträchtigungen des Allgemeinwohles nicht zu erwarten sind. Gleiches gilt gemäß § 11 i. V. m. § 10 IV KrW-/AbfG für die Abfallbeseitigung, wobei in diesem Kontext der Begriff des Allgemeinwohles in § 10 IV S. 2 KrW-/AbfG näher umrissen wird. Hiernach liegt eine

---

<sup>1126</sup> Man unterscheidet innerhalb des Abfallerzeugerbegriffes zwischen dem Ersterzeuger (§ 3 V Var. 1 KrW-/AbfG) und dem Zweiterzeuger (§ 3 V Var. 2 KrW-/AbfG).

<sup>1127</sup> So bereits zu § 3 AbfG das BVerwG, DVBl. 1988, S. 150 f.; DVBl. 1984, S. 225 ff. (226) und *Papier*, Altlasten, S. 9; *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 122. sowie *Götz*, NVwZ 1987, S. 211 ff.

<sup>1128</sup> Näher zum Begriff „schadlos“ *Fluck*, in: Kunig/Pactow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 5 Rdnr. 28.



Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit u. a. dann vor, wenn Gewässer und Boden schädlich beeinflusst werden (Nr. 3). Die nicht abschließende Konkretisierung der Allgemeinwohlbelange kann generell Gültigkeit für das abfallrechtliche Verständnis des Allgemeinwohles beanspruchen.<sup>1129</sup> Demnach sollen abfallwirtschaftliche Vorgänge grundsätzlich keinen schädlichen Einfluss auf Gewässer oder Boden nehmen.

Alternativ zur Eigenentsorgung kann gemäß § 13 KrW-/AbfG eine Überlassung an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Pflichteninhalt sein. Die Kosten der Entsorgung können dann dem Abfallerzeuger oder -besitzer nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder durch eine satzungsmäßige Gebührenfestlegung auferlegt werden. Diese Überlassungspflicht trifft vor allem private Haushalte.

Nach diesem Regelungsregime obliegt die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Abfallentsorgung dem Abfallerzeuger und -besitzer sowie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.<sup>1130</sup> Abfallgebührenpflichtig ist indes trotz fehlenden Abfallbesitzes der Grundstückseigentümer. Diese Gebührenpflicht besteht aus rein vollzugspraktischen Gründen und entspricht keiner eigenen Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers für eine ordnungsgemäße Abfallentsorgung. Die Überlassungspflicht, die bundesrechtlich abschließend den Erzeugern oder Besitzern von Abfällen auferlegt ist, kann durch kommunale Satzung nicht auf den Grundstückseigentümer ausgedehnt werden. Ist dieser nicht zugleich Erzeuger oder Besitzer der Abfälle, hat er nur Handlungen zur Durchführung der Abfallentsorgung zu dulden. Er soll nicht einmal verpflichtet werden können, das Benutzungsverhältnis betreffende Umstände zu melden.<sup>1131</sup> Denn materiell-rechtlich gesehen bleibt der Abfallbesitzer entsorgungs- und abgabepflichtig, was Art. 15 AbfRRL<sup>1132</sup> deutlich zeigt: Dieser Vorschrift zufolge hat ausschließlich der Verursacher die Kosten für die Abfallbeseitigung zu tragen.

In der Regel werden die vom Grundstückseigentümer aufgebrauchten Kosten an den eigentlichen Abfallverursacher weitergegeben. Ebenso wälzt er regelmäßig die finanzielle Belastung, die ihm in Form von Kanalanschlussbeiträgen und Abwasser-

---

<sup>1129</sup> Zum Allgemeinwohlbelang und seiner abfallrechtlichen Funktion *Kunig*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, § 10 Rdnr. 6 und 24 ff.; *Wagner-Cardenal*, in: *Fluck* (Hrsg.), KrW-/AbfR, § 10 KrW-/AbfG Rdnr. 122.

<sup>1130</sup> Zu beachten ist hier, dass der Produkthersteller zur Information über nicht erkennbare gefährliche Eigenschaften seiner Produkte verpflichtet ist.

<sup>1131</sup> Zur abfallrechtlichen Stellung des Grundstückseigentümers OVG Schleswig, Urteil v. 14.06.2006 – 2 KN 6/05.

<sup>1132</sup> Richtlinie des Rates v. 15.07.1975 über Abfälle (75/442/EWG), ABLEGG Nr. L 194 v. 25.07.1975, S. 47, zul. geänd. am 06.06.1996, ABLEGG Nr. L 135, S. 32.

gebühren für auf seinem Grundstück anfallende Abwässer entsteht, auf den unmittelbaren Verursacher ab. Man kann die Meinung vertreten, dass der Grundstückseigentümer durch die Bebauung des Grundstückes eine Vorbedingung für die abwasserrechtliche Abgabepflicht gesetzt hat, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der von ihm eröffneten oder beeinflussbaren Grundstücksnutzung steht. Ebenso gut kann man jedoch die Abgabepflichten, die formell an den Anschluss an öffentliche Entsorgungseinrichtungen anknüpfen, als Ausgleich für den Vorteil der Nutzbarkeit der öffentlichen Einrichtungen ansehen. Seine Kostenlast basiert dann nicht auf einer eigenen Verantwortlichkeit.

Interessant für die Abgrenzung von Verantwortlichkeitssphären ist in diesem Kontext die Rechtsprechung zur Haftung des Grundstückseigentümers als Abfallbesitzer in Fällen sogenannter wilder Müllablagerungen. Der abfallrechtliche Besitzbegriff wird in diesem Kontext vom Bundesverwaltungsgericht als ein eigenständiger Begriff des öffentlichen Rechts aufgefasst, der mit dem Besitzbegriff des bürgerlichen Rechts nicht identisch sein soll.<sup>1133</sup> Ein Besitzwille werde nicht vorausgesetzt. Notwendig sei lediglich ein Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft über das Grundstück, die zugleich die tatsächliche Gewalt über die dort lagernden Gegenstände vermittele. Das Gericht hat in der Vergangenheit die Innehabung der Sachherrschaft über das Grundstück als haftungslegitimierend ausreichen lassen, selbst wenn dem Grundbesitzer der Abfallbesitz durch Ablagerungen unbekannter Herkunft und seitens unbekannter Täter aufgezwungen worden war.<sup>1134</sup> Das erforderliche Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft hat es bisher lediglich dann als nicht gegeben angesehen, wenn der Eigentümer sein Grundstück tatsächlich und rechtlich dem Zutritt der Allgemeinheit nicht hatte entziehen können.<sup>1135</sup> Diese haftungseinschränkende Äußerungen lassen erkennen, dass das Gericht die Möglichkeit des Grundstückseigentümers, die Ablagerung von Abfällen auf seinem Grundstück mit zumutbarem Aufwand (z. B. durch Abspernung und Sicherung) verhindern zu können, aus Legitimationsgründen als Voraussetzung der Haftung erachtet. Haftungsprämisse ist demnach, dass der Grundstückseigentümer mit ihm zumutbaren Maßnahmen den polizeiwidrigen Zustand seines Grundstückes hätte verhindern können.

Neben der Pflicht zur Abfallentsorgung bedürfen die aus den abfallrechtlichen Vorschriften herauszulesenden Verantwortlichkeitssphären für die unmittelbar mit dem Abfallentsorgungsvorgang zusammenhängenden Umweltschäden einer gesonderten Betrachtung. Die im Hinblick auf Bodenschäden bestehende Verzahnung

---

<sup>1133</sup> BVerwG, NVwZ 1988, S. 1021 f.; ferner NVwZ 1984, S. 40.

<sup>1134</sup> BVerwG, NJW 1989, S. 1295 f.; NVwZ 1984, S. 40; VGH München NVwZ 1986, S. 942.

<sup>1135</sup> BVerwG, NJW 1989, S. 1295 f.; NVwZ 1984, S. 40.

mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz ist bereits zuvor erläutert worden, sodass auf die dortigen Ausführungen Bezug genommen werden kann.

Wie bereits gesehen obliegen dem Deponiebetreiber gemäß § 36 II S. 1 KrW-/AbfG umfassende Rekultivierungs- und Vorsorgepflichten, die dieser in Abstimmung mit der zuständigen Behörde zu erfüllen hat. Entstehen trotz der bodenbezogenen Anordnungen des zulassenden Planfeststellungsbeschlusses<sup>1136</sup> und des diesen ergänzenden Stilllegungsbeschlusses schädliche Bodenveränderungen, die von der Deponie herrühren, so fallen diese in den Verantwortungsbereich der Behörde und unter Umständen des Deponiebetreibers. Denn bei Zulassung einer Deponie muss nach § 32 I KrW-/AbfG sichergestellt sein, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere dürfen Gefahren für die Schutzgüter Boden und Gewässer nicht hervorgerufen werden, was § 32 I Nr. 1 lit. a) KrW-/AbfG durch seinen Bezug auf § 10 IV KrW-/AbfG deutlich macht. Darüber hinaus soll nach § 32 I Nr. 1 lit. b) KrW-/AbfG vom Deponiebetreiber Vorsorge gegen Beeinträchtigungen der Schutzgüter getroffen werden. Entsprechende Maßnahmen hat die zuständige Behörde gemäß § 32 IV S. 3 KrW-/AbfG durch nachträgliche Anordnungen einzufordern. Der Grundstückseigentümer hingegen trägt in diesem Rahmen keinerlei Verantwortung für den Bodenzustand.

Aufschlussreich für das Auffinden abfallrechtlicher Verantwortlichkeitssphären ist zudem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu illegal ins außereuropäische Ausland verbrachten Sonderabfällen:

Zur Abdeckung der Kosten einer Rückführung toxischen deutschen Sonderabfalles aus dem außereuropäischen Ausland wurden die Exporteure der gesamten Branche zu einer Abgabe zum sogenannten Solidarfonds Abfallrückführung herangezogen. Dieser Fonds war im Jahr 1994 eingerichtet worden, nachdem Greenpeace ungesicherten deutschen „Giftmüll“ in Albanien und Rumänien aufgespürt hatte. Der Exporteure konnte man nicht habhaft werden, da sie entweder unbekannt, untergetaucht oder insolvent waren. Bis zur Einrichtung des Fonds hatte der Bund für die Rückführungskosten illegal verbrachten Sonderabfalles aufzukommen. Diese Verantwortlichkeit ergab sich aus den bindenden Vereinbarungen des Baseler Abkommens von 1989<sup>1137</sup>. Mit seinem Urteil vom 06.07.2005<sup>1138</sup> hat das

---

<sup>1136</sup> Dem Bodenschutz dienen insbesondere §§ 32 I Nr. 1a i. V. m. § 10 IV Nr. 3 KrW-/AbfG.

<sup>1137</sup> Das Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (BGBl. II 1994, S. 2704) statuiert in Art. 8 eine Wiedereinfuhrpflicht des Exportstaates für den Fall, dass eine grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle nicht entsprechend den vertraglichen Bedingungen zu Ende geführt werden kann. Ferner

Bundesverfassungsgericht nunmehr die Abgabepflicht aller Exporteure in den Fonds zur Finanzierung der Rückholungskosten für verfassungswidrig erklärt, da die Voraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe nicht vorlägen. Die Rückholung herrenlosen giftigen Sonderabfalles diene dem Umweltschutz und damit dem „Schutz der Allgemeinheit“. Solche Kosten könne der Staat nicht auf legal handelnde Exporteure umlegen, sondern müsse dafür Steuermittel aufwenden.<sup>1139</sup>

Wenn das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 06.07.2005 zur Finanzierung der Rückholungskosten illegal verbrachten deutschen Abfalles die Verantwortlichkeit für den Umweltschutz als Belang des Allgemeinwohles, das der Staat zu schützen hat, bei diesem sieht und daraus abgeleitet seine Finanzierungspflicht für im Zusammenhang mit Umweltschutzmaßnahmen stehende Kosten betont, stellt sich die Frage, warum diese Verantwortlichkeit im Falle einer illegalen Abfallentsorgung und -ablagerung im Inland entfallen sollte. Dass in Inlandsfällen ein finanziell potenter Bodeneigentümer greifbar ist, kann den Staat seiner Verantwortlichkeit für den Umweltschutz als Allgemeinwohlbelang nicht entheben. Für die Reparation ökologischer Schäden im Allgemeininteresse hat er aufzukommen. Die im Bundes-Bodenschutzgesetz gewählte Lösung, den geschädigten gutgläubigen Grundstückseigentümer zur Sanierung von Altlasten, die größtenteils auf illegale Abfallablagerungen zurückzuführen sind, heranzuziehen, widerspricht den im vorgenannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts abgesteckten Verantwortungsbereichen.

Den gutgläubigen Grundstückseigentümer, der auf die Schadensentstehung keinen Einfluss nehmen konnte, trifft im deutschen Abfallrecht keine Verantwortung, die zu mehr als zur Auferlegung von Duldungspflichten legitimieren könnte.

## **b) Agrarrecht**

Im Rahmen der europäischen Agrarreform sind Regelungen zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen

---

besteht gemäß Art. 9 eine Rückführungspflicht des Exportstaates für den unerlaubten Verkehr mit Abfällen.

<sup>1138</sup> BVerfG, NVwZ 2005, S. 1171 ff.

<sup>1139</sup> Gemäß Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Abfallverbringungsgesetzes sowie zur Auflösung und Abwicklung der Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung v. 20.10.2005, BGBl. I S. 3010, wurde die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung am 27.10.2005 aufgelöst. Kritisch zu dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts *Koch*, NVwZ 2005, S. 1153 ff.

Zustand vorgesehen,<sup>1140</sup> deren Einhaltung Voraussetzung für die vollständige Auszahlung der Beihilfen an landwirtschaftliche Betriebe ist. Diese „Cross-Compliance-Regelungen“ dienen hauptsächlich dem Bodenschutz und der Instandhaltung der Flächen. Vorgeschrieben sind z. B. Maßnahmen des Erosionsschutzes, Maßnahmen zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden und der Bodenstruktur sowie die Instandhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen.

Hieran wird deutlich, dass die Verantwortung für das Entstehen von Bodenschäden durch die Nutzung des Bodens als Agrarfläche beim bodenbearbeitenden Landwirt liegt. Werden bodenschützende Bearbeitungsweisen und sonstige Maßnahmen finanziell unterstützt, muss in Entsprechung dazu ein bodenschädigendes Verhalten haftungsrechtliche Konsequenzen haben. Angesichts dieser eindeutigen Verantwortungszuweisung ist eine Inpflichtnahme des später gutgläubig erwerbenden Grundstückseigentümers nicht nur politisch zielabträglich, sondern bereits nicht zu legitimieren.

### **c) Wasserrecht**

Für den Zustand eines Gewässers sind in erster Linie das Bestehen von Unterhaltungspflichten und Pflichten zur Gewässerreinigung von Relevanz.

Die Unterhaltungspflichten für oberirdische Gewässer haben in den §§ 28 ff. WHG und den §§ 7 ff. WaStrG<sup>1141</sup> sowie den konkretisierenden Landeswassergesetzen eine ausführliche Regelung erfahren. Die Unterhaltung eines Gewässers umfasst seine Pflege und Entwicklung, die sich an den jeweiligen Bewirtschaftungszielen ausrichten hat. Den Belangen des Naturhaushaltes ist dabei Rechnung zu tragen. Des Weiteren ist es den Landesgesetzgebern anheim gestellt, als Teilaspekt der Unterhaltungslast das Gewässer und seine Ufer in anderer wasserwirtschaftlicher Hinsicht vom Pflichtigen in einem ordnungsgemäßen Zustand erhalten zu lassen. Diese grundsätzliche Unterhaltungspflicht wird komplettiert und zum Teil überlagert durch die jedem Gewässerbenutzer obliegende Pflicht zur Gewässerreinigung.

---

<sup>1140</sup> Siehe dazu Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates v. 29.09.2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001, ABL. EG L 270, S. 1.

<sup>1141</sup> Die wasserwegerechtliche Unterhaltungspflicht dient der Erhaltung der Schiffbarkeit und ist daher für die vorliegend zu beantwortende Frage nach der Pflicht zur Reinhaltung der Umweltmedien von nur untergeordnetem Interesse.

Will man die im Wasserrecht festgelegten Verantwortlichkeiten für die Gewässerreinigung und den damit indirekt (z. B. bei Überschwemmungen) bewirkten Bodenschutz näher betrachten, ist der in den §§ 26 II, 32b II, 34 WHG verankerte Besorgnisgrundsatz von besonderer Bedeutung. Über die allgemeine Sorgfaltpflicht des § 1a II WHG hinausgehend begründen diese Normen besondere Vermeidungspflichten für den Umgang mit Stoffen. Diese dürfen nur so gelagert oder abgelagert werden, dass eine nachteilige Veränderung der Eigenschaften des Wassers oder des Grundwassers nicht zu besorgen ist.<sup>1142</sup> Entsteht ein Gewässerschaden im Sinne dieser Vorschriften, fällt er in den Verantwortungsbereich des Verursachers und der die entsprechenden Handlungen zulassenden Behörde. Dem geschädigten wasserberechtigten Dritten<sup>1143</sup> ist gemäß § 22 WHG Schadensersatz zu leisten. Schuldner dieses Ersatzanspruches ist entweder der Verursacher (Abs. I) oder der Inhaber einer Anlage (Abs. II)<sup>1144</sup>.

Mit § 22 WHG wird eine Gefährdungshaftung implementiert, die trotz Einhaltung öffentlich-rechtlicher Bestimmungen und trotz Nichterkennbarkeit der Gefährlichkeit des eingeleiteten Stoffes zum Schadensersatz verpflichtet.<sup>1145</sup> Lediglich für Fälle höherer Gewalt besteht in § 22 II WHG ein Haftungsausschluss. Der als Folge höherer Gewalt entstandene Schaden fällt nicht in den Verantwortungsbereich des ansonsten Haftenden. Er wird stattdessen dem Gewässerberechtigten zugerechnet, der diesen ersatzlos selbst zu tragen hat.

Von besonderer Bedeutung für die Verteilung von Haftpflichten ist § 22 III WHG, der dem Geschädigten einen Entschädigungsanspruch gegen die öffentliche Hand

---

<sup>1142</sup> Gleiches gilt nach diesen Vorschriften für die Beförderung von Flüssigkeiten und Gasen durch Rohrleitungen. Die Wassergesetze einzelner Bundesländer statuieren überdies besondere Pflichten im Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, z. B. § 23a I BW WG; § 28a I HmbWaG; § 20 VII WaG M-V; § 55 SächsWG.

<sup>1143</sup> Ersatzberechtigt ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nur derjenige, „der durch die Verschlechterung des Wassers selbst betroffen wird, nicht aber dritte Personen, auf die sich die Veränderung nur mittelbar auswirkt.“ So grundlegend BGH, VersR 1972, S. 463 ff. (465) und bestätigend NJW 1999, S. 3203 f.

<sup>1144</sup> Für die Inhabereigenschaft ist nicht die Eigentümerstellung maßgeblich, sondern die Innehabung der tatsächlichen und wirtschaftlichen Sachherrschaft über die Anlage sowie das Verantwortlichzeichnen nach außen hin. Siehe dazu BVerwG, ZfW 1988, S. 350 f. und OVG Schleswig, ZfW 1996, S. 537 ff. (538). Auch im Schrifttum wird das Ausmaß an Einwirkungsbefugnissen im Einzelfall als konstitutives Element angesehen; so z. B. Landmann/Rohmer/Pape, Umweltrecht III, Nr. 8, § 3 Rdnr. 21 und Czychowski/Gieseke/Reinhardt, WHG, § 3 Rdnr. 11. Die Konzentration der Verantwortlichkeit beim Eigentümer wird hingegen abgelehnt, vgl. Bartholmes, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 214 ff.

<sup>1145</sup> BGHZ 62, S. 351 ff. (355); BGHZ 55, S. 180 ff. (183).

einräumt, wenn er seinen Schadensersatzanspruch aufgrund der in § 11 WHG<sup>1146</sup> enthaltenen Ausschlussgründe nicht realisieren kann. Das ist beispielsweise immer dann der Fall, wenn sich der Anspruch gegen den Inhaber einer Bewilligung richtet, der alle Bewilligungsaufgaben befolgt hat. Der Entschädigungsanspruch, der in diesen Fällen gegen die öffentliche Hand gewährt wird, stellt keine staatliche Ausfallhaftung dar, sondern korreliert mit der eigenen Verantwortung des Staates, die dieser aufgrund seiner „fehlerhaften“, da schadensbedingenden, Bewilligung trägt.

Aufmerken lässt ferner die Entschädigungspflicht gemäß § 10 II WHG. Sie betrifft solche nachträglichen Auswirkungen einer Bewilligung, die zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung nicht voraussehbar waren und die durch nachträgliche behördliche Auflagen an den Bewilligungsinhaber weder verhütet noch ausgeglichen werden können.<sup>1147</sup> Nicht prognostizierbare negative Auswirkungen werden somit im Wasserrecht explizit der staatlichen Verantwortlichkeitssphäre zugeordnet.

Der Umfang des Entschädigungsanspruches richtet sich nach § 20 WHG. Danach ist der eintretende Vermögensschaden, zu dem unter anderem Bodensanierungsaufwendungen zur Behebung eines eine nachteilige Wirkung darstellenden Bodenschadens gehören sollen, angemessen auszugleichen.<sup>1148</sup>

Im Falle des § 22 WHG ist der individuelle Vermögensschaden zu ersetzen, der gewässerspezifische Ausgleichsmaßnahmen, Beseitigungskosten für die Kontamination des Gewässerbettes oder des Ufers sowie schadensbedingte Gewässeruntersuchungen umfasst.<sup>1149</sup> Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat zudem sogenannte Rettungskosten<sup>1150</sup> in den Schutzbereich einbezogen. Ob eine Geltendmachung der Kosten für eine Gesamtsanierung des Gewässers unter Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichtes möglich ist, bedarf noch einer abschließenden Klärung.<sup>1151</sup> Ersatzfähig sind jedenfalls solche Kosten, die für

---

<sup>1146</sup> Nach § 11 WHG ist der privatrechtliche Integritätsschutz gegenüber wasserrechtlichen Bewilligungen sowohl auf präventiver wie auf repressiver Ebene ausgeschlossen.

<sup>1147</sup> Dem Inhaber einer wasserrechtlichen Genehmigung in Form einer Erlaubnis oder Bewilligung können gemäß § 4 II Nr. 2a WHG Auflagen erteilt werden, die Maßnahmen zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung der Beschaffenheit des Wassers anordnen.

<sup>1148</sup> So *Schulz*, Lastentragung, S. 96.

<sup>1149</sup> *Knopp*, ZfW 1988, S. 261 ff. (264).

<sup>1150</sup> BGHZ 80, S. 1 ff.

<sup>1151</sup> Siehe dazu eher ablehnend *Leonbard*, Der ökologische Schaden, S. 80 f. Ebenfalls nur eine Duldungspflicht des Eigentümers im Rahmen der staatlicherseits verlangten Reparation eines ökologischen Schadens sah § 10 des Entwurfes der Fraktion der Grünen für ein Gesetz zur Reform des Umweltschadensrechts

Gefahrenabwehrmaßnahmen (z. B. zur Sicherung der öffentlichen Trinkwasserversorgung) angefallen sind. Werden behördlicherseits über das Privatinteresse hinausgehende Rekultivierungsmaßnahmen durchgeführt, treffen einen Eigentümer lediglich Mitwirkungspflichten in Form von Duldungspflichten.<sup>1152</sup> Ist eine Behörde selbst Eigentümerin des betroffenen Gewässers, kann sie Ersatz der Kosten für ökologische Wiederherstellungsmaßnahmen direkt vom Verursacher verlangen. Ist sie aufgrund der ihr gemäß § 28 I WHG obliegenden Unterhaltungspflicht tätig geworden, ohne Eigentümerin zu sein, kann sie eine Liquidierung ihrer Kosten nicht über § 22 WHG, sondern über einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch erreichen.

Es ist festzuhalten, dass die Haftung für Schäden, die durch nachteilige Gewässer- veränderungen entstanden sind, das Verursacher- und das Gemeinlastprinzip realisiert. Lediglich die auf höherer Gewalt beruhenden Schadensfälle werden mangels Verantwortlichkeit des Verursachers oder der Allgemeinheit dem Geschädigten zugewiesen. Bodensanierungskosten können als eine Position des Schadensersatzanspruches vom Verursacher oder über die Entschädigungsleistung von der Allgemeinheit ersetzt verlangt werden.

Nimmt man die Rolle des Staates bezüglich eines effektiven Gewässerschutzes in den Blick, so erkennt man, dass seine Entschädigungspflicht seiner Verantwortung für die Erhaltung bzw. Herstellung eines ordnungsgemäßen Gewässerzustandes entspricht. Den Wasserbehörden stehen die dafür erforderlichen Instrumente zur Verfügung: Beginnend mit der Eröffnungskontrolle für jede Gewässerbenutzung i. S. d. § 3 WHG, in deren Rahmen Benutzungsbedingungen und Auflagen erteilt werden können, reichen sie über nachträgliche Anordnungsbefugnisse des § 5 WHG bis hin zur Ermächtigung zu Einzelmaßnahmen<sup>1153</sup>, über die die Einhaltung wasserrechtlicher Pflichten sichergestellt werden kann.

#### **d) Immissionsschutzrecht**

An die obigen Ausführungen zum Immissionsschutzrecht anknüpfend lassen sich auf diesem Rechtsgebiet folgende Verantwortlichkeitssphären voneinander abgrenzen:

---

(Umwelthaftungsgesetz/Umweltschadensfondsgesetz), BT-Drs. 11/4247, vor. Diese Duldungspflicht war zudem insoweit eingeschränkt, als die Nutzung des Grundstückes nicht unzumutbar beeinträchtigt werden durfte.

<sup>1152</sup> So *Knopp*, ZfW 1988, S. 261 ff. (266).

<sup>1153</sup> Z. B. § 82 I BW WG; § 62 III BremWG; § 53 II HWG; § 169 I NWG; § 24 II SächsWG.



Mit der dritten Novelle zum Bundesimmissionsschutzgesetz<sup>1154</sup> ist in § 5 III BImSchG die bereits erläuterte nachwirkende Grundpflicht des Betreibers zur Verhinderung der Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen, insbesondere von Bodenveränderungen, aufgenommen worden. Diese Pflicht kann durch behördliche Anordnungen nach § 17 BImSchG durchgesetzt werden. Sie betrifft die Betreiber von Anlagen, die nach dem In-Kraft-Treten des Bundesimmissionsschutzgesetzes genehmigt worden sind, oder solche, die gemäß § 67 BImSchG in den Genuss der Fortgeltung alter gewerberechtlicher Genehmigungen gekommen sind und deren Anlagenbetrieb nach dem 01.09.1990 eingestellt worden ist oder werden wird.

Vor Einbeziehung der nachbetrieblichen Phase in den Grundpflichtenkatalog des § 5 BImSchG konnten auf § 17 BImSchG gestützte Anordnungen an den Betreiber nach der BetriebsEinstellung nicht mehr ergehen. Mit der Gesetzesnovellierung wird den Behörden jedoch ein Instrument an die Hand gegeben, um auch während der Stilllegungsphase dem Anlagenbetreiber gegenüber bodenschutzbezogene Anordnungen treffen zu können.

Zudem wird über die effiziente Regulierung der Emissionsbelastung durch das Immissionsschutzrecht das Verfolgen von Umweltschutzziele ermöglicht. Aufgrund dessen teilen sich der Anlagenbetreiber als Verursacher und die zulassenden und kontrollierenden Behörden die Verantwortung für anlagenbedingte Implikationen auf die Umwelt. Der Grundstückseigentümer, dem nur beschränkte Abwehrrechte (z. B. aus §§ 906, 1004 BGB) zustehen,<sup>1155</sup> trägt keine Verantwortung für Immissionen, die auf sein Eigentum schadensstiftend einwirken. Er steht folgerichtig immissionsschutzrechtlich nicht in der Pflicht.

## e) Waldgesetze

Die Gesunderhaltung der Waldbestände vermittelt dem Boden einen indirekten Schutz, sodass in dieser Hinsicht bestehende Pflichten als bodenschutzrelevant in den Blick zu nehmen sind. Den unterschiedlichen Schutz- und Regelungspflichten entsprechend werden Wälder in verschiedene Kategorien untergliedert, von denen eine explizit mit „Bodenschutzwäldern“ bezeichnet wird. Darüber hinaus vermitteln jedoch auch die übrigen Kategorien zumindest einen indirekten Bodenschutz,<sup>1156</sup>

---

<sup>1154</sup> Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes v. 15.11.1990, BGBl. I S. 870.

<sup>1155</sup> Zum ausnahmsweise bestehenden Anspruch aus § 1 UmwHG bei einer Substanzverletzung wegen Gebrauchsbeeinträchtigung *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 55.

<sup>1156</sup> Dazu eingehend *SRU*, Umweltgutachten 2000 (BT-Drs. 14/3363), Tz. 1113 ff.

was durch die Aufnahme des Bodens in die Schutzzweckbestimmung des § 1 Nr. 1 BWaldG<sup>1157</sup> ersichtlich wird.

Für rechtmäßige Eingriffe in den Waldbestand durch Rodung oder Umwandlung hat der Eingreifende bisher<sup>1158</sup> gemäß § 9 BWaldG bei erteilter Genehmigung, der je nach betroffener Fläche eine Umweltverträglichkeitsprüfung voranzugehen hat, Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Reicht der Realausgleich nicht aus, so sehen einige Landesgesetze der naturschutzrechtlichen Kompensationsabgabe vergleichbar die Erhebung einer Waldabgabe vor.<sup>1159</sup> Der Entscheidung über die Waldumwandlung liegt eine umfassende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Walderhaltung einschließlich damit verbundener Schutzwirkungen und dem privaten Umwandlungsinteresse zugrunde. Die dabei vorzunehmende Gewichtung ist voll gerichtlich überprüfbar.<sup>1160</sup> Gleiches gilt hinsichtlich der Erstaufforstungsgenehmigung gemäß § 10 I BWaldG, die jedoch einen präventiven Erlaubnisvorbehalt<sup>1161</sup> darstellt. Weiterhin kann Wald gemäß § 12 BWaldG zu „Schutzwald“ und gemäß § 13 BWaldG zu „Erholungswald“ erklärt werden, womit Einschränkungen der Bewirtschaftungstätigkeit verbunden sind. Aus umweltschutzrechtlicher Sicht bedeutsam ist hierbei vor allem die nutzungsrestringierende Unterschutzstellung als „Schutzwald“.

Das vorstehend skizzierte waldrechtliche (Rahmen-)Instrumentarium zeigt, dass staatliche Stellen als Sachwalter öffentlicher Interessen in der Verantwortung dafür stehen, dass Ziele einer nachhaltigen und umweltschützenden Waldbewirtschaftung realisiert und sanierungsbedürftige Umweltschäden nach Möglichkeit vermieden werden. Den zuständigen Behörden stehen die notwendigen Handlungsoptionen zur Verfügung, um das Verhalten insbesondere des Waldbesitzers in die gewünschte umweltverträgliche Richtung zu dirigieren.<sup>1162</sup>

---

<sup>1157</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft v. 02.05.1975, BGBl. I S. 1037, zul. geänd. d. Art. 213 V v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

<sup>1158</sup> Die zukünftige Ausgestaltung des Forstrechts durch die Bundesländer auf der Grundlage geänderter Gesetzgebungszuständigkeiten auf diesem Gebiet nach der Föderalismusreform zum 01.09.2006 bleibt abzuwarten. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen zum Naturschutzrecht verwiesen werden.

<sup>1159</sup> § 9 V BWaldG; § 8 V BbgWaldG; § 11 V HForstG; § 15 VII WaldG M-V; § 8 V SächsWaldG; § 10 IV ThWaldG.

<sup>1160</sup> OVG Greifswald, NuR 2000, S. 471 ff.; VGH Mannheim, VBIBW 1999, S. 311 ff.; VGH Kassel, NuR 1995, S. 292 ff.

<sup>1161</sup> *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 6 Rdnr. 322.

<sup>1162</sup> Erwähnt sei noch das inzwischen weggefallene Instrument der forstlichen Rahmenplanung, das unter Beachtung der Grundsätze des § 6 III BWaldG a. F.

Der rechtswidrigen Beeinträchtigung von Wäldern (Waldverschmutzung) nehmen sich vier Bundesländer an. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und im Saarland sollen die zuständigen Behörden auf eigene Kosten derartige Verschmutzungen beseitigen. Soweit ein privater Waldbesitzer aus dem behördlichen Tätigwerden Nutzen zieht, ist eine Legalzession seines Schadensersatzanspruches gegen den Verursacher auf die Behörde vorgesehen.<sup>1163</sup> Thüringen ermächtigt seine Behörden, direkt vom Verursacher die Beseitigung der Verunreinigung und sämtlicher Nebenwirkungen zu verlangen.<sup>1164</sup> Die Reparation dieses ökologischen Schadens obliegt somit primär dem Verursacher und zum Teil dem Staat, der sich dafür nur beim Verursacher schadlos halten kann.

Waldschäden als Folge des technischen Fortschrittes lassen sich mangels Eruiierbarkeit eines Verursachers nicht nach dem Verursacherprinzip regulieren. Zugleich soll die Sanierung solcher Schäden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts nicht sozialisiert werden.<sup>1165</sup> Mit diesem „Sozialisierungsverbot“ ist die Frage, ob solchermaßen verursachte Schäden vom Waldbesitzer im Interesse der Allgemeinheit zu sanieren sind oder ihm lediglich der Ersatz seines individuellen Schadens durch die Allgemeinheit verweigert werden soll, nicht eindeutig beantwortet. Da eine öffentlich-rechtliche Sanierungspflicht des Waldbesitzers zur Genesung des krankhaften Waldbestandes bislang nicht besteht, wird ihm als Ausdruck des „Sozialisierungsverbotes“ lediglich die Anlastung seines Privatschadens an die Allgemeinheit verwehrt. Wem die Last einer darüber hinausgehenden Sanierung von Waldschäden im Allgemeininteresse zufallen soll, bedarf einer gesonderten Betrachtung. Mit der Ablehnung der Sozialisierung des Privatschadens des Waldbesitzers ist über diesen Punkt noch nicht entschieden.

Genau um jene Fragestellung geht es bei der Auferlegung von Bodensanierungspflichten. Die aus dem Waldrecht zu gewinnenden Einsichten sprechen für die Umsetzung einer vorrangigen Verursacherhaftung und einer nachrangigen Staatshaftung mit der Möglichkeit zur Regressnahme beim Verursacher und einem Vorteilsausgleich beim geschädigten Waldbesitzer.

## f) Fazit

1.) Umweltspezifischen Fachgesetzen sind deutlich abgrenzbare Verantwortlichkeitssphären im Hinblick auf die Bewahrung und Wiederherstellung eines

---

wesentlich zur Erreichung der in § 1 Nr. 1 BWaldG niedergelegten Ziele beitragen konnte.

<sup>1163</sup> § 27 II BbgWaldG; § 6a III NRW ForstG; § 18 SaarWaldG.

<sup>1164</sup> § 13 ThWaldG.

<sup>1165</sup> BVerfG, NJW 1998, S. 3264 ff.; BVerfG, NJW 1983, S. 2931 ff.; BGHZ 102, S. 350 ff.

bestimmten angestrebten Zustandes des jeweiligen Schutzgutes zu entnehmen. Die zuständigen Behörden sind mit dem erforderlichen rechtlichen Instrumentarium ausgestattet, um potentiell umweltgefährdende Tätigkeiten in die gewünschte Richtung zu dirigieren und dadurch einen effektiven Umweltschutz sicherzustellen und zu gewährleisten. Zuweilen kommt bereits der Staat selbst vorbehaltlich von Regressansprüchen gegen den Verursacher für Umweltschäden auf.

2.) Auf der Individualrechtsebene steht der Verursacher in der Pflicht, negative Umwelteinwirkungen zu unterlassen und gegebenenfalls zu reparieren oder zumindest zu kompensieren. Wodurch die Verursachereigenschaft begründet werden soll, ist dabei eine wertungsoffene Dezision.

3.) Bei Nichtrealisierbarkeit des Verursacherprinzips wird eine Sozialisierung von Privatschäden im Waldrecht abgelehnt. Die Frage nach der Tragung derjenigen Lasten, die ausschließlich im Zuge einer Sanierung von Umweltschäden im Allgemeinwohlinteresse entstehen, ist damit indessen noch nicht beantwortet. Sie scheint bislang weder fundiert genug erörtert noch endgültig entschieden zu sein. Die bisherige Abgrenzung der Verantwortlichkeiten in umweltspezifischen Gesetzen spricht für die Implementierung einer Kombination aus Verursacherhaftung und Staatshaftung unter gleichzeitigem Ausgleich eines beim Geschädigten unter Umständen eintretenden Vorteiles.

4.) Die erkennbare sachspezifische Durchdringung des Umweltrechts und seine Regelungsdichte und -tiefe verdrängen die entstehungsbedingt ursprünglich herangezogene Dogmatik des Polizei- und Ordnungsrechts und erfordern stattdessen eine eigenständige Bewältigung der Herstellung von Lastentragungsgerechtigkeit bezüglich der Sanierung von Umweltschäden. Der europäische Gesetzgeber hat diese Notwendigkeit erkannt und mit dem Erlass der Umwelthaftungsrichtlinie einen ersten deutlichen Schritt in diese Richtung getan.

## **II. Eigentümerstellung in Umweltschutzgesetzen**

Die folgenden Ausführungen widmen sich der über die Einhaltung der allgemeinen Grundpflichten<sup>1166</sup> hinausgreifenden Pflichtenstellung des Eigentümers in Umweltschutzgesetzen. Besonderes Augenmerk erhalten dabei diejenigen Pflichten, die ihm im Zuge der Bewältigung von Schäden an Umweltgütern – ausgenommen des Bodens – auferlegt werden.

---

<sup>1166</sup> Umweltbezogene „Jedermannpflichten“, die unabhängig von einer besonderen Verantwortung für ein Umweltrisiko bestehen, finden sich z. B. in § 1a II WHG, § 4 I BBodSchG und § 4 BNatSchG.

Einleitend wird die Ökologiepflichtigkeit des Eigentums (1.) als spezielle Ausprägung der eigentumsrechtlichen Sozialpflichtigkeit dargestellt, um den verfassungsrechtlichen Hintergrund der sie konkretisierenden umweltrechtlichen Normen aufzubereiten, die anschließend auf umweltbezogene Pflichten des Eigentümers (2.) hin untersucht werden.

## **1. Ökologiepflichtigkeit des Eigentums**

Die Frage, inwieweit der Staat aus Gründen des Umweltschutzes auf die privatnützigen Entscheidungen des Eigentümers Einfluss nehmen darf, wurde grundlegend in der sogenannten Nassauskiesungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1167</sup> thematisiert. Dieser Entscheidung zufolge stellen abstrakt-generell formulierte Regeln und Pflichten, die die Nutzungs- und Einwirkungsmöglichkeiten des Eigentümers zu Umweltschutzzwecken beschränken, Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 I S. 2 GG dar. Als solche sollen Umweltschutzziele dienende Nutzungsbeschränkungen, die bis hin zu Nutzungsverboten reichen können, grundsätzlich zulässig sein.<sup>1168</sup> Als Konkretisierung des Eigentums seien sie entschädigungslos hinzunehmen.

Diese Rechtsprechung fußt vor allem auf dem Rechtsaspekt, dass ein Eigentumsgebrauch mit einer umweltbeeinflussenden und -gestaltenden Wirkung stärker adhortativ geprägt sein muss und einer erhöhten Sozialbindung unterliegt. Denn es gilt, Umweltgüter als essentielle Lebensgrundlage allen Seins zu erhalten und als solche zu schützen. In Anbetracht des immer bedrohlicher werdenden Zustandes der Umwelt ist das Interesse der (globalen) Gemeinschaft an der Intaktheit der Umweltgüter groß, insbesondere zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins in der Zukunft. In der Nassauskiesungsentscheidung führten diese grundlegenden Erwägungen dazu, dass das Wasser insgesamt dem Wirtschaftsverkehr entzogen und einer gesonderten öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung, die eine bessere Erfüllung der sozialen Interessen erwarten ließ, unterworfen worden ist.

Es sei hier daran erinnert, dass die eigentumsrechtliche Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers dennoch nicht unbeschränkt besteht. Eine unzumutbare Beschränkung der Eigentümerbefugnisse liegt immer dann vor, wenn nicht mehr genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums oder für eine privatnützige Verfügung über den Eigentumsgegenstand verbleibt. Gleiches gilt im Falle des

---

<sup>1167</sup> Beschl. des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, S. 300 ff.

<sup>1168</sup> So der Beschl. des Bundesverwaltungsgerichts v. 25.03.1997 – 4 BN 5/97, NVwZ-RR 1998, S. 225 f.

Unterbindens einer Nutzungsmöglichkeit, die bisher ausgeübt worden ist oder die sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet.<sup>1169</sup>

Das Erfordernis, in einer komplexen und zunehmend technisierten Wirklichkeit zwischen den privatnützigen Eigentümerinteressen und dem Allgemeinwohlinteresse eine sachgerechte Konkordanz herzustellen, verleiht der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Hinblick auf eigentumskonkretisierende einfachgesetzliche Normen immer mehr Gewicht. Bei der Auferlegung umweltbezogener Pflichten auf den Eigentümer ist folgende Entwicklung zu erkennen:

Die Einsicht in den sich stetig verschlechternden Umweltzustand und das damit auf lange Sicht einhergehende Gefahrenpotential erfordern ein immer schärferes handlungsregulierendes Eingreifen des Staates. Bei wertungsoffenen Entscheidungsprozessen erhält das Schutzgut Umwelt/natürliche Lebensgrundlagen sukzessive wachsende Bedeutung in Politik, Schrifttum und Rechtsprechung. Die Unentbehrlichkeit intakter Umweltmedien in Zusammenschau mit ihrer mehr oder weniger ausgeprägten Unvermehrbarkeit hat z. B. das Bundesverfassungsgericht bezüglich des Schutzguts Boden frühzeitig zu der Aussage veranlasst, dass „die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen [seien] als bei anderen Vermögensgütern.“<sup>1170</sup>

Die Tendenz zu einer Aufwertung des Umweltschutzes ist verfassungsrechtlich zu legitimieren, solange die Vorschriften einer umwelt- und damit letztlich sozialverträglichen Ausgestaltung des Eigentumsgebrauchs dienen und eine Lenkungsfunktion ausüben. Sobald aber diese legitimierende Dimension des staatlichen Zugriffes nicht einmal ansatzweise zum Tragen kommt, besteht keine besondere Ökologiepflicht des Eigentümers. Aus Sicht der Allgemeinheit sanierungsbedürftige Umweltschäden unterfallen dann weder seinem Verantwortungsbereich als Eigentümerinhaber noch sind sie ihm als Zufallsschaden zurechenbar, soweit es um eine umfassende Lastentragung geht.

Wie sich die besondere Ökologiepflichtigkeit des Eigentümers im geltenden Recht bemerkbar macht, bleibt nunmehr zu betrachten.

## **2. Umweltbezogene Pflichten des Eigentümers**

Wenn der Grundstückseigentümer für die Wiederherstellung von Bodenfunktionen in Anspruch genommen werden kann, liegt es nahe, ihn für verloren gegangene oder beeinträchtigte Umweltfunktionen generell haften zu lassen. Er könnte z. B.

---

<sup>1169</sup> Siehe dazu die Ausführungen unter A. II. 2. und 4.

<sup>1170</sup> BVerfGE 21, S. 73 ff. (82).

für umweltschutzrechtliche Belange wie die Erhaltung der Biodiversität, die Regeneration von Waldbeständen und Gewässern in die Pflicht genommen werden.

Bei der nun folgenden Darstellung der Pflichten des Eigentümers zum Schutze anderer Umweltgüter als den Boden (z. B. Luft, Klima, Landschaft, fließendes Wasser, nicht jagdbare wilde Tiere und Kleinstlebewesen) gilt es als ständiges Begleitwissen mitzubedenken, dass sie als sogenannte öffentliche Güter im Gegensatz zum eigentumsfähigen Boden nicht oder nur ausnahmsweise im Eigentum einer Privatperson stehen. Dennoch können zu ihrem Schutz Eigentümerpflichten bestehen, die Ausdruck der Ökologiepflichtigkeit des Eigentümers sind und diese konkretisieren.

### **a) Immissionsschutzrecht**

Gemäß § 905 BGB ist der Eigentümer von Grund und Boden berechtigt, die Luftsäule über dem Boden bis zu einer gewissen Höhe im gesetzlich zulässigen Rahmen zu nutzen. Eine gesonderte Eigentümerstellung an der Luft oder einem abgeschlossenen Luftraum existiert nicht. Die Luft wird nur insoweit als eigentumsfähig angesehen, wie sie dem Eigentum an Grund und Boden zuzurechnen ist. Aufgrund dieser Zurechnung zum Grundstückseigentum liegt es im Bereich des rechtlich Denkbaren, den Grundstückseigentümer öffentlich-rechtlich im Allgemeininteresse zur Sanierung von über seinem Grundstück befindlichen Luftverunreinigungen zu verpflichten. Eine solche Luftreinhaltspflicht könnte beispielsweise durch die Vorgabe der Anpflanzung bestimmter Baumarten, die sich durch eine hohe Luftreinigungsfähigkeit auszeichnen, inhaltlich konkretisiert und umgesetzt werden. Das Ansäen großflächiger Rasenflächen oder eine weitgehende Versiegelung von Grundstücksflächen könnten als der Luftsäuberung abträgliche Maßnahmen weitgehend verboten werden.

Auf den ersten Blick mögen solche Erwägungen eher abseitig erscheinen. In Fortführung der bodenschutzrechtlich statuierten Haftung sind sie jedoch stringent. Ihr zufolge ist nämlich der im Zusammenhang mit einem Eigentumsobjekt (hier: Grund und Boden) stehende ökologische Schaden vom Eigentümer unabhängig von seiner Verantwortlichkeit und von Zurechnungsmomenten zu sanieren. Diese Haftung kann und müsste zur Wahrung einer harmonisierten Rechtsordnung für Boden, Wasser, Luft usw. gleichermaßen realisiert werden.

Tatsächlich jedoch ist der Luftraum nach geltendem Recht nur partiell einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterstellt. Die Reinhaltung der Luft wird hauptsächlich über das Bundesimmissionsschutzgesetz und das dazu ergangene untergesetzliche Regelwerk verfolgt. Zweck dieses Gesetzes ist der Schutz und die Vorbeugung vor schädlichen Umwelteinwirkungen, insbesondere Luftverunreinigungen. Hierbei ist allerdings die Reinhaltung der Luft nicht primäres Geset-

zesziel, sondern wird lediglich reflexartig als Zwischenziel eines anthropozentrisch ausgerichteten Schutzansatzes bewirkt.

Der Eigentümer eines Grundstückes befindet sich typischerweise in einer Abwehrposition, wenn er das Eindringen von Immissionen auf sein Grundstück zu verhindern sucht. Das Eigentum an Grund und Boden verleiht ihm eine Abwehrbefugnis, soweit die Eigentumsbeeinträchtigung das ihm gemäß § 906 I BGB zumutbare Maß übersteigt. Eine zusätzliche Beschneidung erfahren seine Abwehrrechte durch § 14 BImSchG.

Trotz des Allgemeininteresses an der Luftreinhaltung wird der Grundstückseigentümer nicht dazu verpflichtet, seine Abwehrrechte geltend zu machen oder gar den über seinem Grundstück befindlichen, von ihm nutzbaren Luftraum zu sanieren. Im Gegensatz zum Bodenschutzrecht wird das Eigentum im Luftreinhaltungsrecht nicht als Anknüpfungspunkt für eine Sanierungspflicht oder weniger weitgehend zur bloßen Verbesserung der Luftqualität genommen.

Stattdessen erhält der Grundstückseigentümer, dessen präventive Abwehransprüche gemäß § 14 S. 1 BImSchG ausgeschlossen oder kupiert worden sind, in S. 2 dieser Vorschrift einen Schadensersatzanspruch zuerkannt. Sein privater Schaden ist vom Verursacher zu ersetzen,<sup>1171</sup> während der öffentliche Schaden in Gestalt von Luftverunreinigungen bis zu einem gewissen Maß toleriert wird, indem diese nicht durch Maßnahmen saniert oder kompensiert werden müssen, die dem Umfang der Verunreinigung entsprechen.

## b) Wasserrecht

Nach den Landeswassergesetzen<sup>1172</sup> werden oberirdische Gewässer in zwei oder drei Ordnungen eingeteilt, die für das Gewässereigentum und die Gewässerunterhaltungspflicht maßgeblich sind.<sup>1173</sup> Geschlossene stehende Gewässer wie Tümpel,

---

<sup>1171</sup> Bei immissionsbedingten Nutzungsbeeinträchtigungen hält das Bundesverwaltungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen für möglich, BVerwGE 94, S. 100 ff. (106 f.); 77, S. 295 ff. (297 f.). Ausführlich dazu *Rennert*, VBIBW 1995, S. 41 ff. (47 f.) mit Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes.

<sup>1172</sup> Nach Art. 65 EGBGB ist die Regelung des Gewässereigentums abgesehen von den Bundeswasserstraßen, die gemäß Art. 89 GG im Eigentum des Bundes stehen, Sache der Länder.

<sup>1173</sup> Wirtschaftlich besonders wichtige Wasserläufe stehen als Gewässer erster Ordnung im Eigentum des jeweiligen Bundeslandes. Gewässer zweiter und dritter Ordnung stehen in Hessen und Baden-Württemberg im Eigentum der Gemeinden und in den übrigen Bundesländern werden sie dem Eigentum am Ufergrundstück zugeordnet. Baden-



Teiche und Seen zählen dem Grundeigentum zu, sofern sie keinen oberirdischen Abfluss haben.<sup>1174</sup>

Die Reichweite des Gewässereigentums ist umstritten und länderspezifisch geregelt. Es wird äußerst kontrovers diskutiert, ob es sich nur auf das Gewässerbett oder auch auf das fließende Wasser erstreckt. Einigkeit besteht jedenfalls darüber, dass bei einer Kontamination des Gewässerbodens<sup>1175</sup> dem Eigentümer Schadensersatzansprüche zustehen. Wird darüber hinaus ein Eigentum am fließenden Wasser anerkannt, schließt sich die hier vor allem interessierende Frage an, welche Befugnisse und Pflichten dem Eigentümer im Hinblick auf Gewässerschäden obliegen.

Das Gewässereigentum unterscheidet sich vom Grundstückseigentum nach Inhalt und Umfang erheblich: Sowohl die positive Sachherrschaft als auch die Ausschlussberechtigung hinsichtlich der Einwirkung Dritter ist im Interesse der Allgemeinheit durch ein öffentlich-rechtliches Regelungsregime beschnitten.<sup>1176</sup> Dennoch stehen dem Eigentümer umfassende Abwehrrechte gegenüber rechtswidrigen, von ihm nicht zu duldenen Beeinträchtigungen zu. Die gemäß § 28 I WHG i. V. m. landesrechtlichen Vorschriften bestehende Gewässerunterhaltungspflicht schließt Schadensersatzansprüche gegen Dritte nicht aus.

Die Unterhaltungslast ist eine öffentlich-rechtliche Pflicht ihres Trägers, die von den zuständigen Wasserbehörden zu überwachen und gegebenenfalls zwangsweise durchzusetzen ist. Räumlich erstreckt sich die Unterhaltungslast auf das oberirdische Gewässer und das Ufer. In sachlicher Hinsicht umfasst sie vor allem die Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustandes für den Wasserabfluss und die Überwachung des Gewässerzustandes. Dazu gehören Arbeiten am Gewässerbett und an den Ufern, die Beseitigung von Sandbänken, Schlamm- und Geröllablagerungen, das Entfernen abgetrennter Pflanzen aus dem Gewässer sowie die Durchführung von Gewässeruntersuchungen. Die Länder können insbesondere zur Verbesserung und Erhaltung des Selbstreinigungsvermögens umfassendere Unterhaltungsmaßnahmen vorschreiben. Maßnahmen zur Reinhaltung des Wassers gehören

---

Württemberg weist zudem die Besonderheit eines öffentlichen Eigentums an den Gewässern auf, während alle anderen Bundesländern vom Privateigentum an oberirdischen Gewässern ausgehen.

<sup>1174</sup> Die infolge von Regen und Verdunstung stetig ablaufenden Austauschprozesse sollen die Sacheigentumsfähigkeit dieser Gewässer nicht in Frage stellen. Siehe dazu *Ladem*, NJW 1987, S. 1236 ff. (1237), der sich darüber hinaus sogar für ein Eigentum an der „fließenden Welle“ ausspricht.

<sup>1175</sup> Das Grundeigentum am Gewässerbett erstreckt sich auf den Schlamm und die Geschiebefracht am Gewässerboden, da diese gemäß § 94 BGB wesentliche Bestandteile der Gewässersohle sind.

<sup>1176</sup> Siehe dazu die frühe Entscheidung des Bundesgerichtshofes, BGHZ 49, S. 68 ff. (71 f.).

jedoch nicht zur Unterhaltungslast.<sup>1177</sup> Auch nach polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften kann die Reinhaltung nicht verlangt werden, da insoweit die wasserrechtlichen Wertungen verdrängend bzw. überlagernd zu beachten sind.<sup>1178</sup>

Daraus folgt zugleich, dass der Gewässereigentümer nach den wasserrechtlichen Vorschriften nicht zu einer über seinen Individualschaden hinausgehenden, im Allgemeininteresse liegenden Sanierung eines Gewässerschadens verpflichtet ist.

Ein ihm entstandener Schaden kann, wie bereits dargelegt, bei Verstoß gegen behördliche Auflagen gemäß § 11 I S. 2 WHG vom Verursacher ersetzt verlangt werden oder aber bei Einhaltung der behördlichen Auflagen über eine Entschädigungsleistung gemäß §§ 10 II, 20 WHG zu Lasten der Allgemeinheit kompensiert werden.

Die Wasserbehörde kann im Rahmen von Benutzungsbedingungen und Auflagen dem Inhaber einer Erlaubnis oder Bewilligung Maßnahmen zum Ausgleich der durch seine Gewässernutzung hervorgerufenen Gewässerschäden auferlegen,<sup>1179</sup> was später noch in Form nachträglicher Anordnungen geschehen kann. In welchem Umfang solche Maßnahmen angeordnet werden dürfen, wird im Gesetz nicht hinreichend deutlich.<sup>1180</sup> Ungeachtet dessen zeigen die wasserrechtlichen Vorschriften, dass der Gewässerbenutzer für die aus seiner Nutzung herrührenden Beeinträchtigungen der Gewässer die Verantwortung tragen soll. Wer die Kosten für Sanierungsmaßnahmen, die von der zuständigen Behörde durchgeführt worden sind, zu tragen hat, hängt von länderspezifischen Ermächtigungsnormen ab.<sup>1181</sup> Dem Grundstückseigentümer obliegen diesbezüglich nur Duldungspflichten.

---

<sup>1177</sup> Siehe OVG Münster, ZfW 1986, S. 262 ff. (263 f.) und NuR 1979, S. 120 ff. (122).

<sup>1178</sup> In diese Richtung OVG Münster, ZfW 1986, S. 262 ff. (263 f.).

<sup>1179</sup> § 4 II Nr. 2a WHG bzw. die jeweiligen Regelungen der Landeswassergesetze.

<sup>1180</sup> Siehe dazu BT-Drs. VII/888, S. 15; VII/1088, S. 14; *Breuer*, Wasserrecht, Rdnr. 451; *Czychowski/Gieseke/Reinhardt*, WHG, § 4 Rdnr. 92. *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 165 f., steht einer Sanierungsmöglichkeit über diese Vorschriften kritisch gegenüber und sieht eine Schutzlücke im bundesdeutschen Wasserrecht bezüglich der Sanierung von Gewässerschäden. Demgegenüber haben manche Bundesländer in ihren Wassergesetzen allgemeine und besondere Sanierungsvorschriften erlassen, so z. B. Art. 68a BayWG; § 64 III HmbWaG; § 83 III SaarlWG.

<sup>1181</sup> Zu den Ländervorschriften *Duikers*, Die Umwelthaftungsrichtlinie, S. 167 f.

### c) Naturschutzrecht

Zu den Bestandteilen des Grundeigentums gehört nach §§ 93, 94 BGB die dort befindliche Flora bestehend aus Bäumen, Sträuchern, Moosen und sonstigen Pflanzen.

Im Falle der Beschädigung oder Zerstörung auf einem Grundstück wachsender Bäume, Sträucher oder sonstiger Pflanzen durch (äußere) Einwirkungen Dritter steht es dem Grundstückseigentümer<sup>1182</sup> frei, die Wiederherstellung zu verlangen bzw. sich die dazu erforderlichen Kosten erstatten zu lassen oder zumindest eine Geldentschädigung zu erhalten. Eine Pflicht zur Geltendmachung des Schadensersatzanspruches in Anbetracht des Allgemeininteresses an der Schadensbehebung ist bisher durch das öffentliche Recht, insbesondere das Naturschutzrecht, nicht vorgesehen. Es bleibt vielmehr dem Belieben des Grundstückseigentümers anheim gestellt, ob er seinen privaten Schaden vom Verursacher ersetzt haben möchte. Ein darüber hinausgehender ökologischer Schaden kann zudem de lege lata von ihm mangels subjektiver Betroffenheit nicht geltend gemacht werden. Dafür wird der Grundstückseigentümer auf der anderen Seite nicht für die Sanierung des ökologischen Schadens öffentlich-rechtlich in die Pflicht genommen. Wie gesehen sind ökologische Schäden an Natur und Landschaft über naturschutzrechtliche Vorschriften vom Verursacher zu kompensieren. Der Grundstückseigentümer haftet öffentlich-rechtlich nur, wenn er selbst als Eingreifender, d. h. als Verursacher, zu qualifizieren ist.

Es scheint allerdings durchaus erwägenswert, den Grundstückseigentümer im Rahmen des Verhältnismäßigen zu einer umweltgerechten Grundstücksnutzung zu verpflichten und dadurch die Grundstückspflege im Sinne eines vorsorgenden Umweltschutzes zu beeinflussen. Angedacht war Ähnliches – wohl erstmals – in § 185 UGB-ProfE, der eine „standortgemäße Pflege“ vom Grundstückseigentümer einforderte. Mit dem Kriterium der Standortangepasstheit war eine auf die Umwelt bezogene Grundstücksnutzung intendiert.<sup>1183</sup> Der adhortative Charakter dieser Norm ist unverkennbar.

### d) Waldrechtliche Bewirtschaftungspflicht

Die umweltschützende Ausrichtung des Bundeswaldgesetzes erfährt im Hinblick auf die Bewirtschaftungsweise Unterstützung durch die in § 5 V BNatSchG nieder-

---

<sup>1182</sup> Der Grundstückseigentümer ist Anspruchsberechtigter, da Pflanzen gemäß § 94 BGB wesentliche Bestandteile des Grundstückes sind.

<sup>1183</sup> Siehe dazu die Begründung zu § 185 UGB-ProfE, *Umweltbundesamt (Hrsg.), UBA-Berichte* 4/94, S. 417.

gelegte „gute fachliche Praxis“. Danach ist bei der forstlichen Waldnutzung das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Den Bundesländern steht es frei, strengere Anforderungen zu formulieren. Der Gesetzgeber trägt seinen Teil zum Schutz weiterhin dadurch bei, dass er bestimmte in § 30 BNatSchG aufgeführte Waldbiotoptypen gesetzlich unter Schutz gestellt hat, wodurch diese einem absoluten Veränderungsverbot unterliegen.<sup>1184</sup>

Gemäß § 11 S. 2 BWaldG sind Waldbesitzer nach den landesrechtlichen Normen dazu verpflichtet, verlichtete Waldbestände in angemessener Frist wieder aufzuforsten oder zu ergänzen, soweit die natürliche Wiederbestockung unvollständig bleibt. Im Gegensatz zur Wiederaufforstungspflicht bei Kahlschlägen ist die Verlichtung des Waldbestandes nicht vom Waldbesitzer veranlasst, sodass insoweit eine Parallele zum gutgläubigen bodensanierungspflichtigen Grundstückseigentümer besteht. Diese im Hinblick auf die fehlende Verantwortlichkeit des Pflichtigen gegebene Parallelität tritt in den Fällen der Entstehung des Wiederaufforstungsbedarfs durch Großbrände oder Sturmschäden noch deutlicher vor Augen. § 11 BWaldG soll auch auf solche Fallkonstellationen anwendbar sein. Der im öffentlichen Interesse liegende Erhalt der Leistungsfähigkeit des Waldes im Naturhaushalt wird durch § 11 BWaldG i. V. m. landesrechtlichen Vorschriften demzufolge dem Waldbesitzer auferlegt.

Gleichwohl bestehen bedeutsame Unterschiede zur Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers: Der Waldbesitzer wird aus einer Wiederaufforstung regelmäßig einen eigenen privatnützigen Vorteil ziehen. Außerdem wird er angesichts seiner Sachherrschaft rechtzeitig der Verlichtung entgegenwirkende Maßnahmen ergreifen können. Auch steht es ihm gemäß § 11 S. 2 BWaldG frei, einen Antrag auf Umwandlung der Fläche in eine andere Nutzungsart zu stellen und so der Aufforstungspflicht zu entgehen. Besonders aufmerken lässt jedoch, dass die Kosten der Wiederaufforstung nicht endgültig beim Waldbesitzer verbleiben, sondern seine finanzielle Belastung durch staatliche Ausgleichszahlungen gemildert wird.

Während Großbrände oder Sturmschäden als zufällige Ereignisse („casus“) mangels vorfindbarer Verantwortlichkeiten dem Waldbesitzer zugerechnet werden könnten, müssen Waldschäden, die auf umweltbeeinträchtigende (Wirtschafts-)Aktivitäten zurückgehen, vom Verursacher und/oder der Allgemeinheit getragen werden. Eine Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand an Schadensreparationsmaßnahmen ist daher folgerichtig und wäre ebenso im Bodenschutzrecht angezeigt.

---

<sup>1184</sup> Die Bundesländer mussten die in § 30 BNatSchG genannten Biotope unmittelbar gesetzlich unter Schutz stellen.

Soweit der Wald gemäß § 14 BWaldG zu Erholungszwecken betreten werden darf, obliegen dem Waldbesitzer lediglich Duldungspflichten.

### **III. Fazit**

1.) Will man die im Allgemeinwohlinteresse erfolgende Sanierung von Umweltschäden einem konsistenten Haftungssystem zuführen, stellt sich zunächst einmal die Frage, ob die unterschiedliche Ausgestaltung der Eigentumsverhältnisse und des Nutzungsregimes an Umwelt- und Naturgütern noch zeitgemäß ist. Nach heutigem Erkenntnisstand ist die Regenerationsfähigkeit des Bodens überschätzt und seine Störungsempfindlichkeit unterschätzt worden. Angesichts seiner Unvermehrbarkeit, der vielfältigen von ihm zu erfüllenden Funktionen und der ungeachtet dessen unvermindert fortschreitenden, zum Teil erheblichen Eingriffe in die Bodensubstanz tritt seine Bedeutsamkeit als unverzichtbare Lebensgrundlage und die Notwendigkeit seines Schutzes in den vergangenen Jahren verstärkt in das öffentliche Bewusstsein.

2.) Diese revidierten wissenschaftlichen Erkenntnisse geben Anlass zu der Überlegung, den Boden der Privatrechtsordnung weitgehend zu entziehen, wie es bei den anderen Umweltmedien schon nahezu verwirklicht ist. Die Gefährdungslage des Bodens und die von seiner Schädigung ausgehenden Gefahren für Einzelne wie für die Allgemeinheit sind denen beim Wasser, der Luft, der Biodiversität usw. äquivalent. Die Schädigung der natürlichen Bodenfunktionen hat langfristig und weiträumig betrachtet nicht unerhebliche Auswirkungen auf menschliche Nutzungsinteressen aller Art und stellt eine ernst zu nehmende Bedrohung der (menschlichen) Lebensgrundlagen dar.

3.) Unabhängig davon hat der Vergleich mit anderen Umweltfachgesetzen und die nähere Untersuchung der Ökologiepflichtigkeit des Eigentümers ergeben, dass im Einklang mit den Schadensentstehungszusammenhängen und den daraus ableitbaren Verantwortlichkeitssphären die öffentlich-rechtliche Haftung für die Sanierung von Umweltschäden – soweit bereits rechtlich umgesetzt – dem Verursacher- und Gemeinlastprinzip folgt. Gleiches gilt für schadensvermeidende Pflichten im Vorfeld der Schadensentstehung. Sie treffen den Verursacher in jenem Ausmaß, in dem sie ihm in umweltordnungsrechtlichen Regelungen auferlegt werden. Im geltenden Umweltrecht ist als Grundtenor auszumachen, dass die Verantwortlichkeit für die Entstehung von Umweltschäden und damit die Haftung für sie beim Verursacher und dem Staat als Repräsentanten der Allgemeinheit liegt.

4.) Den Eigentümer hingegen treffen Vermeidungs- und Reparationspflichten nur, wenn und soweit er selbst einen irgendwie gearteten Einfluss auf Umweltbeeinträchtigungen nehmen konnte und er an ihrer Entstehung eine eigene Verantwortung trägt. Diese macht ihn dann jedoch zugleich zum (Mit-)Verursacher. Steht

der Eigentümer wie jeder andere ohne eine spezifische Verantwortung dem sanierungsbedürftigen Umweltschaden gegenüber, liefert die Eigentümerstellung mangels eigener Verantwortung<sup>1185</sup> und mangels valider Zurechnungsmomente keine Rechtfertigungsgrundlage für weitergehende Pflichten als diejenige zur Duldung der erforderlichen Maßnahmen.

5.) Die besondere Ökologiepflichtigkeit des Eigentümers besteht dann nicht, wenn sein spezifisches Eigentümerverhalten mangels Umweltrelevanz nicht lenkungsbedürftig ist und sich umweltrechtliche Normen daher nicht adhortativ an den Eigentümer wenden. In keinem der vorstehend betrachteten Rechtsgebiete wird der Eigentümer vollumfänglich für die Sanierung ökologischer Schäden in Anspruch genommen. Vielmehr wird er haftungsrechtlich von solchen Schäden nur insoweit betroffen, wie sie Ausdruck seiner tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeit sind oder ihm als zufällig entstanden zurechenbar sind. Die umfassende Bodensanierungspflicht des (gutgläubigen) Grundstückseigentümers stellt im geltenden Umweltrecht einen Fremdkörper dar.

---

<sup>1185</sup> Zum Erfordernis einer eigenen Verantwortung für die Stellung als Normadressat umweltrechtlicher Vorschriften *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 220.

## E. Alternative Finanzierungsmodelle

Eine Beschränkung der Zustandsstörerhaftung, wie sie hier befürwortet wird, verlagert die Kostentragung gezwungenermaßen auf andere gesellschaftliche Akteure, nämlich den Verursacher und die Allgemeinheit. Es müssen daher geeignete (kollektiv-)rechtliche Finanzierungsmodelle<sup>1186</sup> geschaffen werden, über die Umweltschäden im Allgemeininteresse saniert werden können.

Zugleich zeigt die Beschäftigung mit solchen alternativen Finanzierungsmodellen in der Rechtspolitik und in der Rechtspraxis, dass eine Verantwortlichkeit der Allgemeinheit bzw. des sie repräsentierenden Staates für die Entstehung von Bodenschäden und daraus folgend für ihre im öffentlichen Interesse erfolgende Sanierung erkannt ist und auf der Haftungsebene in einer geeigneten Form umzusetzen versucht wird. Die Diskussion dieser Finanzierungsmodelle stützt somit die hier vertretene Auffassung, dass die öffentliche Verantwortung im Zuge der Bodensanierungshaftung stärker in den Blick zu nehmen ist und nicht in verfassungswidriger Weise zu Lasten des gutgläubigen Grundstückseigentümers verdrängt werden darf.

Die Forderung nach Schaffung (kollektiv-)rechtlicher Finanzierungsmodelle stand lange Zeit und steht nach wie vor im Raum. Beispielhaft dafür sei der im Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden entwickelte Lösungsansatz der europäischen Kommission erwähnt, der bei fehlender Tragung der Sanierungskosten seitens des Verursachers als möglichen Ausweg die Einführung eines kollektiven Haftungs- bzw. Entschädigungssystems vorsah.<sup>1187</sup>

Im Bundes-Bodenschutzgesetz selbst ist diese Forderung nicht aufgegriffen worden. In ihm ist weder eine entsprechende Organisations- noch eine Finanzierungsregelung enthalten. Stattdessen hat sich der Bundesgesetzgeber vor dem

---

<sup>1186</sup> Einen Überblick über kollektiv-rechtliche Finanzierungsmodelle gibt *Brandt*, Altlastenrecht, S. 221 ff.; siehe zu den Finanzierungsmodellen auch *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 83 und den *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Sondergutachten „Altlasten II“, BT-Drs. 13/380, mit einer Darstellung der seinerzeit in den Bundesländern bestehenden Finanzierungsmodelle (Tz. 171 ff.) sowie mit Vorschlägen für weitere Finanzierungslösungen in Tz. 183 ff.

<sup>1187</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden (Grünbuch), KOM (93) 47 endg., S. 23 und 33 f. Im Weißbuch zur Umwelthaftung, KOM (2000) 66 endg. v. 09.02.2000, S. 32, wurde den Mitgliedstaaten die Verankerung dieses Instruments im nationalen Recht jedoch freigestellt.

Hintergrund leerer Kassen darauf zurückgezogen, den Kreis der Sanierungspflichtigen zu erweitern.<sup>1188</sup>

Dennoch existier(t)en Ansätze zur Verwirklichung kollektiver Haftungssysteme im Bodenschutzrecht, aus denen sich Grundsätze für die Finanzierung von Boden-sanierungskosten auf einer breiteren Basis ableiten lassen.

## **I. Die Bodenschutzkonzeption von 1985**

Schon in der Bodenschutzkonzeption von 1985 war der vordringliche Sanierungsbedarf kontaminierter Böden erkannt worden. Ein für die damalige Zeit als innovativ zu charakterisierender Lösungsansatz der Bodenschutzkonzeption lässt in diesem Zusammenhang aufhorchen. Er sah die verstärkte Förderung der Sanierung kontaminierter Flächen im Rahmen des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur vor.<sup>1189</sup> Daran wird die Einordnung der Sanierungstätigkeit als eine dem Gemeinwesen obliegende öffentliche Aufgabe deutlich, die finanziell von der öffentlichen Hand zu bewältigen ist.

## **II. Professorenentwurf für ein Umweltgesetzbuch**

Der Professorenentwurf für ein Umweltgesetzbuch (Besonderer Teil) sieht in § 311 eine Durchführung der Boden-sanierung durch eine Altlastensanierungsgesellschaft insbesondere dann vor, wenn die Sanierungsverantwortung aufgrund des § 303 V UGB-ProfE entfallen ist. Erfasst wird darüber die haftungsrechtliche Freistellung sowohl des vertrauensschutzwürdigen Verursachers als auch des im Erwerbszeitpunkt gutgläubigen Grundstückseigentümers. An ihrer Stelle sollte eine Altlastensanierungsgesellschaft, deren finanzielle Mittel sich aus den Landeshaushalten und einem Teilaufkommen der Abfallabgabe des § 595 I Nr. 4 UGB-ProfE speisen sollten,<sup>1190</sup> die Sanierungslast nach Maßgabe der verfügbaren Mittel tragen. Der Professorenentwurf sah damit eine Haftung der öffentlichen Hand in denjenigen Fällen als selbstverständlich an, in denen aus verschiedenen Gründen Private nicht herangezogen werden konnten oder sollten. Das galt bereits dann, wenn nur der interne Lastenausgleich aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen gestört war und eine Anlastung entsprechend den Verursachungsanteilen daher nicht realisiert werden konnte. Anders als im Bundes-Bodenschutzgesetz wäre der Ausfall des

---

<sup>1188</sup> Zu der gesetzgeberischen Intention, durch eine Erweiterung des Kreises der Sanierungspflichtigen einen wirksamen Schutz sicherzustellen und zugleich die öffentlichen Kassen möglichst zu verschonen *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 18.

<sup>1189</sup> Bodenschutzkonzeption, BT-Drs. 10/2977, S. 80.

<sup>1190</sup> Siehe dazu die Erläuterung zu § 311 UGB-ProfE, *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 4/94, S. 311 f.



ausgleichspflichtigen Verursachers nicht zwangsläufig zu Lasten des sanierenden Grundstückseigentümers gegangen.

Der Professorenentwurf bringt mit seinem Finanzierungsmodell die hier postulierte staatliche Verantwortlichkeit, die sich bei der Haftung für Sanierungskosten wiederfinden muss, in aller Deutlichkeit und Selbstverständlichkeit zum Ausdruck. Hierbei knüpft er ausweislich der Entwurfsbegründung an die bisherige Rechtslage und die Boden- bzw. Altlastensanierungspraxis in einigen Bundesländern an. Soweit solche Altlastensanierungsgesellschaften noch nicht bestanden, war ihre Einrichtung als zwingend angedacht.<sup>1191</sup>

Von den Finanzierungsmodellen der Bundesländer seien nachfolgend einige vorgestellt.

### **III. Finanzierungsmodelle**

Einige Länder haben Modelle entwickelt, um den enormen Finanzierungsbedarf aus der Altlastensanierung zu decken. Von vorrangigem Interesse sind hier diejenigen Finanzierungsmodelle, die für die Bewältigung nicht kommunaler Altlasten vorgesehen sind und unter bestimmten Voraussetzungen private Grundstückseigentümer bei der Bodensanierung unterstützen. Diesen Finanzierungslösungen ist meist gemein, dass von bestimmten Gruppen ein Beitrag zur Boden- oder Altlastensanierung erhoben wird, ohne dass ihnen rechtswidriges Verhalten vorgeworfen werden könnte. Der Grund der Finanzierungspflicht liegt ausschließlich in ihrer besonderen Verantwortlichkeit für die Entstehung der sanierungsbedürftigen Bodenveränderungen und Gewässerverunreinigungen.

In Baden-Württemberg beispielsweise bestand seit Inkraft-Treten des Landesabfallgesetzes<sup>1192</sup> am 01.04.1991 die Option, die Sanierung industriell oder gewerblich verursachter privater Altlasten aus Mitteln der Sonderabfallabgabe zu fördern, § 10 Nr. 4 LAbfG.<sup>1193</sup> Diese Abgabe, deren Aufkommen dem Land zustand, wurde auf das Erzeugen besonders überwachtungsbedürftiger Abfälle erhoben. Der Förderung lagen die „Grundsätze des Umweltministeriums über die Vergabe von Mitteln aus dem Aufkommen der Abfallabgabe“ vom 11.03.1992 zugrunde. Besondere Bedeutung kam dabei der finanziellen Unterstützung sogenannter Härtefälle zu. Mit Erfüllung ihres Lenkungszweckes wurde die Abgabe zum 01.01.1997 abgeschafft. Ihre auf eine Verringerung und Vermeidung des Entstehens von Sonderabfällen

---

<sup>1191</sup> So die Erläuterung zu § 311 UGB-ProfE, *Umweltbundesamt (Hrsg.)*, UBA-Bericht 4/94, S. 311 f.

<sup>1192</sup> Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten (Landesabfallgesetz – LAbfG) v. 08.01.1990, GBl. S. 1.

<sup>1193</sup> *Kretz*, UPR 1993, S. 41 ff. (47 ff.).

zielende Konzeption sowie die aus verfassungsrechtlichen Gründen nur eingeschränkte Finanzierungsfunktion ließen die Abfallabgabe von Anfang an als nur bedingt geeignetes Instrument zur finanziellen Unterstützung privater Altlastensanierungen erscheinen. Obwohl nach ihrer Abschaffung kein neues Förderinstrument in Baden-Württemberg aufgelegt worden ist, kann das Bedürfnis nach einem solchen zumindest als erkannt gelten.

Nordrhein-Westfalen hat einen öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband eingerichtet, der auf der Grundlage eines zwischen der Wirtschaft und dem Land Nordrhein-Westfalen geschlossenen Kooperationsvertrages als Projektträger die Kommunen bei der Sanierung von Altlasten unterstützt, für die Sanierungspflichtige nicht oder nicht in ausreichendem Maße herangezogen werden können (§§ 2 I und II AbfVerbG NW).<sup>1194</sup> Mitglieder dieses Verbandes sind neben Eigen- und Fremdensorgern von Sonderabfällen Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden. Die Finanzierung der Verbandstätigkeit erfolgt aus Beiträgen der Eigen- und Fremdensorger (§§ 28, 5 Nr. 1, 2 AbfVerbG) und aus Zuschüssen des Landes (§ 34 AbfVerbG). Die Landesbeiträge wiederum setzen sich aus dem Lizenzgeld zusammen, das von den privaten Eigen- und Fremdensorgern eingenommen wird (§§ 10, 11, 15 LAbfG NW), was zu einer nicht unproblematischen Doppelbelastung der letztgenannten Gruppe führt.<sup>1195</sup> Die beteiligten Kreise der Wirtschaft leisten hier freiwillig einen Beitrag, der über die bodenschutzrechtlichen Pflichten des einzelnen Betriebes hinausgeht. Daneben bestehen in Nordrhein-Westfalen weitere Förderprogramme unterschiedlicher Ziel- und Schwerpunktsetzung, bei denen auch Privatpersonen als Zuwendungsempfänger in Betracht kommen.<sup>1196</sup> Eine Entlastung von Privatpersonen wird weiterhin z. B. dadurch erzielt, dass brachgefallene Flächen in öffentliches Eigentum überführt werden und aus Mitteln des Grundstücksfonds des Landes Nordrhein-Westfalen im öffentlichen Interesse reaktiviert werden.<sup>1197</sup> Die zahlreichen kooperativen Abreden auf Länderebene, insbesondere zwischen wirtschaftlicher und staatlicher Ebene, illustrieren das Bedürfnis, die Kosten der Sanierung und Reaktivierung von Flächen

---

<sup>1194</sup> GV NW 1988, S. 268; GV NW 1995, S. 139.

<sup>1195</sup> Zu den hiermit zusammenhängenden Rechtsfragen *Kloepfer/Follmann*, DÖV 1988, S. 573 ff.

<sup>1196</sup> Siehe dazu Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) u. a. (Hrsg.), *Altlastensanierung in Nordrhein-Westfalen*, S. 9 ff. (10); verfügbar unter [www.lua.nrw.de](http://www.lua.nrw.de) bzw. [www.aav-nrw.de](http://www.aav-nrw.de).

<sup>1197</sup> Zum Grundstücksfonds des Landes Nordrhein-Westfalen näher Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) u. a. (Hrsg.), *Altlastensanierung in Nordrhein-Westfalen*, S. 11 f.; verfügbar unter [www.lua.nrw.de](http://www.lua.nrw.de) bzw. [www.aav-nrw.de](http://www.aav-nrw.de).

auf eine breite Basis zu stellen, die letztlich eine Realisierung des Gruppenlast- oder Gemeinlastprinzips bedeutet.

Im Freistaat Bayern wurde im Jahr 1995 ein mit rund 51 Mio. EUR dotierter Altlastensanierungsfonds bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung eingerichtet, aus dem kleine und mittelständische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft bei der eigenverantwortlichen Altlastensanierung unterstützt werden, vorausgesetzt sie haben die Altlast nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht. Der diesem Finanzierungsinstrument zugrunde liegende „Umweltpakt Bayern“ ist am 23.10.2000 mit der Maßgabe fortgeschrieben worden, die Finanzierung auf die Sanierung kommunaler Altlasten auszudehnen. Des Weiteren existiert seit 1989 die „Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern mbH“, deren beiden Gesellschafter die Bayerische Wirtschaft<sup>1198</sup> und der Freistaat Bayern<sup>1199</sup> sind. Die von den beiden Gesellschaftern aufgebrauchten Mittel werden für die Untersuchung und Sanierung von Altlasten gewerblicher oder industrieller Herkunft verwendet. Dieser kooperative Zusammenschluss, mit dem die Sanierungskosten solidarisiert werden, ist bis zum Jahr 2009 finanziell abgesichert. Voraussetzung der Kostenbeteiligung seitens der Wirtschaft ist hierbei, dass ein hinreichender Altlastenverdacht vorliegt und die Behörde die Kosten bei den Pflichtigen nicht einbringen kann. An diesen Finanzierungsmodellen zeigt sich auch im Freistaat Bayern das Bemühen, die Sanierungslast dem Solidaritätsgedanken entsprechend und in Umsetzung des Gemeinlast- sowie des Gruppenlastprinzips auf mehrere Schultern zu verteilen.

#### **IV. Versicherungslösung des Umweltschadengesetzentwurfes**

Ein Zwang zur Pflichtversicherung ökologischer Schäden durch potentielle Verursacher, wie sie der Entwurf zu einem Umweltschadengesetz vorsieht, ist nur dann sinnvoll, wenn die Versicherungswirtschaft taugliche Produkte auf dem Markt anbietet. Die Versicherbarkeit von Umweltschäden stößt indes in Grenzbereiche vor und stellt die Versicherungsbranche vor noch nicht zufriedenstellend gelöste Probleme. Insbesondere die Kalkulierbarkeit von Umweltschäden wird kontrovers diskutiert.<sup>1200</sup>

Erste Voraussetzung der Versicherbarkeit ökologischer Schäden ist die Zuordnung des betroffenen Umweltgutes zu einer „Bezugsperson“. Insoweit kommt auch eine

---

<sup>1198</sup> Die Bayerische Wirtschaft wird vertreten durch die Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern e. V. (GAB e. V.).

<sup>1199</sup> Der Freistaat Bayern wird vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Finanzen.

<sup>1200</sup> Siehe dazu *Oldiges (Hrsg.)*, Umwelthaftung vor der Neugestaltung, S. 105 ff. (passim).

allgemeine staatliche Zuordnung an eigentumsfreien Umweltgütern in Betracht.<sup>1201</sup> Versichertes Interesse wäre dann das Interesse der Allgemeinheit am Schutz und der Erhaltung ökologisch bedeutsamer Güter.

Weitere Prämisse ist die gesetzlich normierte Haftung für einen ökologischen Schaden. Es besteht dann die Möglichkeit seitens des Haftenden entsprechenden Versicherungsschutz bei Haftpflichtversicherungen nachzusuchen. Da sich bislang der Versicherungsschutz nur auf Personen- oder Sachschäden und im Falle gesonderter Vereinbarung auf Vermögensschäden<sup>1202</sup> erstreckt, muss zur Einbeziehung rein ökologischer Schäden der Versicherungsschutz fortentwickelt und erweitert werden. Ein bedeutsamer Schritt in diese Richtung erfolgte bereits durch das „Umwelthaftpflichtmodell“<sup>1203</sup>, das vor allem anlässlich der (verschuldensunabhängigen) Haftung für Schäden aus Daueremissionen<sup>1204</sup> gemäß § 1 UmwHG entwickelt worden ist. Dennoch blieben bisher nur privatrechtliche Schäden, die einem individualisierbaren Geschädigten entstanden sind und die Haftungsansprüche gegenüber dem Schädiger und Versicherungsnehmer begründet haben, als Folge von Umweltbeeinträchtigungen versichert. Versicherungsrechtlich erfasst wurde mit anderen Worten nur die gesetzliche Haftpflicht privatrechtlichen Inhalts, während die öffentlich-rechtliche Haftpflicht aus der Deckung ausgenommen war. Darüber hinaus steht die Versicherung von Schäden, deren Ursache graduelle, schleichernde Ereignisse sind, in gewissem Widerspruch zum ursprünglich aleatorischen Charakter des Versicherungsvertrages, wonach nur plötzlich und unerwartet auftretende singuläre Ereignisse kalkulier- und kontrollierbar und damit versicherbar sind.<sup>1205</sup>

Dem Grundgedanken des § 152 VVG folgend sind Schäden infolge vorsätzlichen und widerrechtlichen Handelns vom Versicherungsschutz ausgenommen. Weiterhin werden die Grenzen der Versicherungslösung in den Fällen nur schwer identifizierbarer Schadensereignisse deutlich, wie sie bei der langjährigen und/oder lange Zeit zurückliegenden Entstehung von Bodenkontaminationen vorliegen. Schäden, deren Ursache wegen des komplexen oder lange Zeit währenden Kausalverlaufes nicht

---

<sup>1201</sup> Siehe dazu *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 359.

<sup>1202</sup> Die Versicherbarkeit reiner Vermögensschäden wurde vor allem mit dem Inkrafttreten des Wasserhaushaltsgesetzes im Jahre 1960 und der in § 22 WHG niedergelegten Gefährdungshaftung notwendig. Zu den sog. WHG-Zusatzbedingungen *Poschen*, VersR 1993, S. 653 ff. und *Limberger/Koch*, VersR 1991, S. 134 ff. (135 f.).

<sup>1203</sup> Ausführlich zum Umwelthaftungsmodell *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 362 ff.

<sup>1204</sup> Zuvor waren Schäden aufgrund allmählicher Umwelteinwirkungen gemäß § 4 I Nr. 5 AHB vom Versicherungsschutz generell ausgenommen.

<sup>1205</sup> Siehe dazu allgemein *Endres/Schwarze*, in: Endres/Rehbinder/Schwarze (Hrsg.), Haftung und Versicherung, S. 83 ff. (103 ff.).

eindeutig festgestellt werden kann, sind der Versicherungslösung nicht zugänglich. Summations-, Langzeit- und Distanzschäden, die gerade bei Bodenkontaminationen einen wesentlichen Teil der Schäden ausmachen, können einem Einzelverursacher nicht zugerechnet werden.

Scheitert jedoch der individuelle Schadensausgleich aus welchen Gründen auch immer, ist die Frage nach einer gerechten Lastentragung neu zu stellen und zu beantworten. Die Versicherungslösung bietet dann keinen gangbaren Weg mit dem Ziel einer gerechten Lastenverteilung.

Für die Fälle summierter Umwelteinwirkungen mit ungewissem Kausalverlauf hat Westermann bereits im Jahr 1958 als kollektive Ersatzlösung die Bildung eines „Haftungsverbandes“ der wesentlichen Schadstoffemittenten vorgeschlagen.<sup>1206</sup>

Eine kollektiv-rechtliche Lösung bei individuell nicht zurechenbaren Schäden hat aus der Rechtsprechung der Bundesgerichtshof in seinem Waldschaden-Urteil angemahnt. Dort weist er in aller Deutlichkeit darauf hin, dass Waldschäden dem Grunde nach entschädigungswürdig und entschädigungsbedürftig sind.<sup>1207</sup> Bei individuell nicht (mehr) zurechenbaren Schäden muss die Regulierung auf eine solidarische Grundlage gestellt werden.<sup>1208</sup> Zur Finanzierung der Boden-sanierungskosten sind daher kollektive Entschädigungsmodelle in Gestalt von Spezialfonds vorzuzugewähren.<sup>1209</sup>

Wie sich diese kollektiv-rechtliche Haftungsgemeinschaft zusammensetzt, bedarf hier keiner endgültigen Klärung, da letztlich nur die Lastentragungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers auf dem Prüfstand steht. Der entscheidende Gesichtspunkt liegt darin, dass in denjenigen Fällen, in denen ein individueller Schädiger nicht auffindbar ist oder aus sonstigen Gründen kein Ausgleich des öko-

---

<sup>1206</sup> Dieser Vorschlag erging im Kontext mit der Reform des § 906 BGB. Dazu ausführlich *Westermann*, Welche gesetzlichen Maßnahmen, S. 61 ff.

<sup>1207</sup> BGHZ 102, S. 350 ff. (362).

<sup>1208</sup> *Brüggemeier*, KJ 1989, S. 209 ff. (222). Der 56. Deutsche Juristentag hatte sich im Jahr 1986 in Berlin zwar gegen die Schaffung eines Entschädigungsfonds für Umweltschäden, der durch die Abgaben aller potentiellen Schädiger finanziert werden sollte, ausgesprochen (Beschluss Nr. 61 der Abteilung Umweltrecht), er hat jedoch zugleich den Gesetzgeber dazu aufgefordert, für die neuartigen Waldschäden auf der Grundlage eines geeigneten Finanzierungs- und Ausgleichsmodells binnen angemessener Frist eine Entschädigungsregelung zu verabschieden (Beschluss Nr. 60). Die Beschlüsse sind abgedruckt in NJW 1986, S. 3063 ff. (3073).

<sup>1209</sup> Wie hier *Leonbard*, Der ökologische Schaden, S. 370, 374.

logischen Schadens von ihm erlangt werden kann, eine solidarische Gemeinschaftliche Institution zur Verfügung stehen muss.<sup>1210</sup>

## **V. Finanzielle Belastung umweltrelevanten Verhaltens**

An einige unmittelbar umwelterhebliche Handlungen wird eine öffentlich-rechtliche Umweltabgabepflicht<sup>1211</sup> geknüpft, für deren Aktualisierung maßgeblich ist, wer den abgabenerheblichen Vorgang beherrscht.<sup>1212</sup>

Nach § 9 I AbwAG<sup>1213</sup> ist abgabepflichtig, „wer Abwasser einleitet (Einleiter)“, wobei unter „Einleiten“ gemäß der Legaldefinition in § 2 II AbwAG „das unmittelbare Verbringen des Abwassers in ein Gewässer“ verstanden wird. Als Einleiter ist derjenige anzusehen, der die Kontrolle über den Gesamteinleitungsvorgang hat, sodass in der Regel der Betreiber einer Abwasseranlage den Abgabebetstand erfüllt.<sup>1214</sup> Nach § 9 II AbwAG abgabepflichtige öffentlich-rechtliche Körperschaften können die Belastung durch Abwälzung auf die Kleininleiter an die unmittelbaren Verursacher weiterreichen.<sup>1215</sup> Daneben existieren landesrechtliche Wassernutzungsabgaben, die den Inhaber einer wasserrechtlichen Erlaubnis treffen. Auch er kann diese Last abwälzen.

Weiterhin wird für die Schaffung von Umweltrisiken durch die Erzeugung von Abwasser und Abfall eine finanzielle Belastung in Form von nach Landesrecht oder

---

<sup>1210</sup> Wie hier *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 375. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Entwurf der Fraktion der GRÜNEN für ein Gesetz über die Errichtung eines Fonds zum Ausgleich von Umweltschäden (Umwelthaftungsgesetz/Umweltschadensfondsgesetz), BT-Drs. 11/4247. In den USA besteht ein Superfund im Rahmen des CERCLA zur Finanzierung der Reinigung kontaminierter Böden. Dabei handelt es sich um ein staatliches Programm zur (Vor-)Finanzierung der Sanierung vor allem von „Giftmüll“-Deponien. Siehe dazu näher *Rehbinder*, in: Endres/Rehbinder/Schwarze (Hrsg.), Haftung und Versicherung, S. 121 ff. (134); zu weiteren Fonds zum Ausgleich von Umweltschäden *Leonhard*, Der ökologische Schaden, S. 375 ff.

<sup>1211</sup> Unter Umweltafgaben sind alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungen (Steuern, Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben) zu verstehen, die zur Erfüllung ökologischer Zwecke zugunsten der öffentlichen Hand erhoben werden. Siehe dazu eingehend *Kloepfer*, Umweltrecht, § 5 Rdnr. 217 ff.

<sup>1212</sup> *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 332.

<sup>1213</sup> Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer v. 13.09.1976 (Abwasserabgabengesetz – AbwAG), BGBl. I S. 2721, 3007, neugef. durch Bekanntmachung v. 18.01.2005, BGBl. I S. 114.

<sup>1214</sup> So *Köhler*, AbwAG, § 2 Rdnr. 44.

<sup>1215</sup> Nach manchen Landesgesetzen werden sie dazu sogar gezwungen.

kommunalen Abgabensatzungen erhobenen Gebühren und Beiträgen vorgesehen. Abgabepflichtig sind hier Grundstückseigentümer, dinglich Berechtigte und zum Teil Gewerbetreibende. Soweit sie nicht selbst unmittelbare Verursacher der Umweltrisiken sind, wird die Abgabenlast von ihnen in der Regel an die unmittelbaren Verursacher weitergegeben.

Der Inhaber einer Genehmigung zur Waldrodung muss eine landesrechtliche Wald-erhaltungsabgabe zahlen.<sup>1216</sup>

Des Weiteren gehört die an luftverschmutzende bzw. klimaschädliche Aktivitäten anknüpfende Pflicht zur Abgabe von Treibhausgas-Emissionszertifikaten in diesen Kontext. Die geldwerten, marktgängigen Zertifikate stellen nichts anderes als das Pendant zum ansonsten zur Pflichtenerfüllung eingesetzten Geld dar. Mit der Abgabepflicht sind gemäß § 3 V TEHG<sup>1217</sup> neben den Betreibern von Anlagen i. S. d. § 4 I S. 3 BImSchG alle Personen, „die die unmittelbare Entscheidungsgewalt über eine dem Handelssystem unterfallende Tätigkeit<sup>1218</sup> ausüben und deren wirtschaftliches Risiko tragen“, belastet.

## VI. Fazit

1.) Eine Betrachtung öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten<sup>1219</sup> mit umweltrechtlichem Bezug zeigt, dass die finanzielle Endbelastung grundsätzlich auf der Verursacherebene verbleibt – sei es bei dem unmittelbaren Verursacher sei es bei

---

<sup>1216</sup> So z. B. nach § 6 III S. 1 der Vierten Durchführungsverordnung zum Hessischen Forstgesetz über Maßnahmen zur Sicherstellung der Landschaftspflege v. 14.02.1970, GVBl. I S. 757.

<sup>1217</sup> Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG, BGBl. I S. 1578). Einen Überblick über den Emissionshandel bietet z. B. *Kober*, NVwZ 2004, S. 513 ff.

<sup>1218</sup> Unter das Handelssystem fallen nach § 1 TEHG Tätigkeiten, „durch die in besonderem Maße Treibhausgase emittiert werden“.

<sup>1219</sup> Neben den bereits genannten können dazu noch die Stromsteuer sowie die Vergütungspflicht der Netzbetreiber für abnahmepflichtigen Strom aus erneuerbaren Energiequellen nach § 5 EEG (Gesetz über den Vorrang Erneuerbarer Energien v. 21.07.2004, BGBl. I S. 1918, zul. geänd. d. G. v. 07.11.2006, BGBl. I S. 2550) und aus der Kraft-Wärme-Kopplung nach § 4 III i. V. m. § 7 KWKG (Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung v. 19.03.2002, BGBl. I S. 1092, zul. geänd. d. Art. 170 V G. v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407) gezählt werden.

dem mittelbaren Verursacher<sup>1220</sup>. Der letztlich Belastete weist dabei eine mehr oder weniger enge Beziehung zu der umweltrelevanten Handlung auf.

2.) Kann der Verursacher zur Kostentragung nicht herangezogen werden, sind kollektive Haftungssysteme zu entwickeln, die diesen Ausfall kompensieren können. Die Einführung der Versicherungslösung eröffnet aus verschiedenen Gründen einen nur bedingt gangbaren Weg, um eine gesamtstaatlich gerechte Verteilung umweltschadensbedingter Lasten zu erreichen. Die angesichts der staatlichen Verantwortung für die Entstehung sanierungsbedürftiger Umweltschäden einzu-fordernde (Mit-)Haftung der öffentlichen Hand beispielsweise bliebe nach wie vor außen vor. Es sind daher Finanzierungslösungen zu präferieren, bei denen der Staat die ihm zufallende Verantwortung haftungsrechtlich wahrnimmt.

3.) Unter dem Gesichtspunkt der Entlastung des (geschädigten) Grundstückseigen-tümers ist die zeitnahe Einführung einer möglichst umfangreichen Versicherbarkeit von potentiell privatschädigenden Umweltbeeinträchtigungen begrüßenswert.

---

<sup>1220</sup> Die Verantwortlichkeit des mittelbaren Verursachers trifft denjenigen, dessen eigenes Verhalten für das (umweltschädigende) Verhalten Dritter ursächlich geworden ist. Siehe zu diesem Begriff ausführlich *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 57.



## F. Thesen

- 1.) Die Konkretisierung von Bodensanierungspflichten birgt Schwierigkeiten in sich, die im Ansatz des Bundes-Bodenschutzgesetzes angelegt sind und durch die spezifischen Gegebenheiten der Sachmaterie befördert werden. So ist bereits eine genaue Abgrenzung der Sanierungsgegenstände wegen des Funktionalitätsbezuges der Sanierungspflicht nicht zu leisten. Gleiches gilt aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge und eines (noch) defizitären Erkenntnisstandes für die anzustellende Gefährdungsprognose.
- 2.) Die gesetzliche Ausgestaltung der Bodensanierung bringt nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen innerhalb der Bezugsgruppe der Grundstückseigentümer sowie innerhalb der eingegrenzten Bezugsgruppe der sanierungspflichtigen Grundstückseigentümer mit sich. Das Ausmaß und die Intensität der Bodensanierungslast differieren in Abhängigkeit von veränderlichen tatsächlichen Begebenheiten, menschlichen Nutzungsinteressen und der rechtlichen Einordnung des Bodenschadens als Altlast mit erweitertem Pflichtenkatalog oder als „bloße“ schädliche Bodenveränderung.
- 3.) Primäres Ziel der Sanierungstätigkeit ist die Reparation eines Bodenschadens, bei der vor allem die Wiederherstellung und Sicherung ökologischer und archivarischer Bodenfunktionen im Vordergrund steht. Das eindeutige Bekenntnis des Bundes-Bodenschutzgesetzes zur Nachhaltigkeit und zur Vorsorge steht einer dem klassischen Polizei- und Ordnungsrecht entspringenden und verhafteten Gefahrenorientierung entgegen. In Verfolgung dieses Gesetzeszieles sind den Sanierungspflichtigen unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit möglichst weitgehende Bodensanierungsmaßnahmen abzuverlangen.
- 4.) Aufgrund der unterschiedlichen Belastungsintensität verschiedener Bodensanierungsmaßnahmen kann die eigentumsgrundrechtliche Prüfung nicht einheitlich für die „Bodensanierungspflicht“ schlechthin erfolgen. Stattdessen müssen die jeweiligen Sanierungsmaßnahmen eigenständig überprüft werden. Soweit sich die Bodensanierungspflicht als finanzielle Belastung mit Sanierungskosten darstellt, muss diese aufgrund ihrer untrennbaren Verknüpfung mit der Innehabung und Aufrechterhaltung der Eigentümerstellung in die Prüfung der Zugriffsintensität einbezogen werden. Gleiches gilt für die Kosten von Gewässersanierungsmaßnahmen.
- 5.) Das Eigentum an Grund und Boden erfasst nicht nur die abstrakte Grundstücksfläche, sondern auch und gerade das Bodensubstrat mit seiner vom Bodenschutzgesetzgeber in Bezug genommenen Funktionalität. Bei einem solchen Eigentumsverständnis sind Dekontaminationsmaßnahmen als Enteignung oder bei

Negieren der rechtlichen Selbstständigkeit der Eigentümerposition an einzelnen Bodenkompartmenten als Eingriff in den Kernbereich zu qualifizieren. Sicherungsmaßnahmen, die einen privatnützigen Eigentumsgebrauch ausschließen, stellen ebenfalls einen Eingriff in den eigentumsgrundrechtlichen Kernbereich dar. Sonstige Sanierungsmaßnahmen hingegen fungieren in der Regel als Inhalts- und Schrankenbestimmung.

6.) Die Prüfung der Verfassungskonformität von Bodensanierungsmaßnahmen als Inhalts- und Schrankenbestimmung erhält eine entscheidende Weichenstellung dadurch, dass ihnen als primäres Sanierungsziel die Reparatur eines Bodenschadens im Allgemein(wohl)interesse und nicht eine klassische Gefahrenabwehr zugrunde gelegt werden muss. Diese Zielsetzung beeinflusst nicht nur den Inhalt und den Umfang der Bodensanierungstätigkeit, sondern auch die Legitimationsfähigkeit der Lastenverteilung.

7.) Die Spezifika der Bodensanierungstätigkeit und des zu sanierenden Bodenzustandes stehen der Qualifikation der Bodensanierungspflichten als klassische Gefahrenabwehrpflichten entgegen. Die vorzunehmende Gefährdungsabschätzung bewegt sich auf so unsicherem rechtlichen und wissenschaftlichen Terrain, dass die im klassischen Gefahrenabwehrrecht eingeforderte Eintrittswahrscheinlichkeit eines (weiteren) Schadens nicht darstellbar ist. Exemplarisch dafür stehen die Beachtlichkeit einer „natural attenuation“, bei der sich die Gefahrenlage sozusagen von selbst auflöst, sowie die sonstigen Defizite im Hinblick auf wissenschaftliche Erkenntnisse und technische Nachweismöglichkeiten.

Einer Qualifikation als Gefahrenabwehr widerspricht zudem die gesetzlich statuierte Fixierung der Gefährdungsprognose auf das Schadstoffinventar des Bodens anstatt auf die beeinträchtigten Bodenfunktionen. Aus dem gesetzlichen Ansatz folgt, dass der Gesetzgeber die Bodenfunktionsverluste nicht als Gefahrenquelle ansieht, obwohl er die Wiederherstellung und Sicherung der Bodenfunktionen als Gesetzes- und Sanierungsziel ausgibt. In Anbetracht der Bodensanierung als bodenschutzgesetzliche Kardinalpflicht wird mit der Sanierungstätigkeit demnach keine Gefahrenabwehr, sondern die Reparatur eines Bodenschadens angestrebt.

8.) Schädliche Bodenveränderungen i. S. d. § 2 III BBodSchG sind als ökologischer Schaden einzustufen, da sie Veränderungen eines Ökosystems in Form eines plastischen Strains erfassen. Die Einbeziehung weiterer Implikationen, die von solchen Veränderungen ausgehen können, in die Legaldefinition stehen der rechtlichen Qualifikation als Schaden nicht entgegen, wie die Umwelthaftungsrichtlinie deutlich zeigt. Die Ausgestaltung des Sanierungskonzeptes sowie die Infiltrierung der Sanierungstätigkeit mit Vorsorgeaspekten belegen neben weiteren Gesichtspunkten den reparierenden Charakter der Bodensanierungsmaßnahmen.

9.) Die umfassende Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers ist nicht zu legitimieren, soweit sie der Reparation eines ökologischen Schadens dient. Stattdessen lassen sich dafür valide Rechtfertigungsgründe im Rahmen einer Lastenverteilung zwischen Verursacher und Allgemeinheit finden. Soweit die Bodensanierungspflicht der Gefahrenabwehr dienen soll, verlieren die dem klassischen Gefahrenabwehrrecht zugrunde liegenden Gründe aufgrund der Sachbesonderheiten ihre legitimierende Kraft nahezu vollständig. Den gutgläubigen Grundstückseigentümer trifft weder eine eigene Verantwortung für die Entstehung des sanierungsbedürftigen Bodenzustandes noch können sonstige Zurechnungsmomente angeführt werden, die eine Lastenzuweisung an ihn legitimieren könnten. Insbesondere der römisch-rechtliche Grundsatz „*casum sentit dominus*“ trägt in Anbetracht der vorfindbaren Verantwortlichkeiten für die Schadensentstehung auf der Verursacherseite und der staatlichen Ebene die Haftung des Eigentümers nicht. Gleiches gilt hinsichtlich des Hinweises auf die potentielle Sachnutzung durch den Eigentümer, die nur dann eine Lastenaufbürdung rechtfertigt, wenn dem grundrechtlichen Sozialmodell und dem adhortativen Charakter der Sozialbindung des Eigentümers entsprechend eine Konnexität zwischen der Nutzenziehung und der zu tragenden Last besteht. Selbst wenn man die Sachnutzungsmöglichkeit als Legitimationsgrund heranziehen möchte, ist eine umfassende Bodensanierungspflicht als nicht verhältnismäßig zu sanktionieren.

Der rechtliche Aspekt der Situationsgebundenheit des Eigentums überzeugt schon mangels objektiver Erkennbarkeit des Bodenschadens zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbes in der hier betrachteten Fallkonstellation nicht.

10.) Eine verfassungskonforme Interpretation und Handhabung der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers wird weder durch Vorgaben des Bundesbodenschutzgesetzgebers noch durch solche der Jurisdiktion ermöglicht, geschweige denn angestoßen. Vielmehr werden bislang die gesetzesvollziehenden Bodenschutzbehörden in ihrer Praxis, vorrangig auf den aktuellen Grundstückseigentümer zuzugreifen, bestärkt. Die insoweit richtungsweisende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000 kann angesichts ihrer aufgezeigten Schwächen nicht als Schlusspunkt der Diskussion um eine Haftungsreduktion zugunsten des gutgläubigen Grundstückseigentümers angenommen werden.

11.) Im sonstigen Umweltrecht sind die Verantwortlichkeiten für die Bewahrung und Wiederherstellung eines bestimmten Umweltzustandes dahingehend abgesteckt, dass der Staat zunächst diesen angestrebten Status determinieren und dann die für einen effektiven Umweltschutz erforderliche rechtliche Infrastruktur schaffen muss. Überdies obliegen ihm umfassende Kontroll- und Überwachungspflichten. Den Verursacher treffen je nach rechtlicher Ausgestaltung vor allem Vermeide-,

Kompensations- und Wiederherstellungspflichten. Hierbei müssen eine Legalisierungswirkung staatlicher Eröffnungskontrollen und Zulassungsentscheidungen sowie eine mit ihnen verbundene Verantwortungs- und Haftungsübernahme in Betracht gezogen werden. Dem (geschädigten) Eigentümer werden meist nur Anspruchsgrundlagen zur Kompensation seines privaten Schadens an die Hand gegeben. Er ist weder zur Geltendmachung des ökologischen Schadens berechtigt noch zur Sanierung desselben im Allgemein(wohl)interesse verpflichtet. Allenfalls hat er entsprechende Sanierungsmaßnahmen zu dulden und einen ihm daraus entstandenen Vorteil auszugleichen. Hier zeigen sich Wertungsdivergenzen zwischen sonstigen Umweltfachgesetzen und dem Bundes-Bodenschutzgesetz.

12.) Bereits aufgrund der fehlenden Verfassungskonformität der Bodensanierungspflicht des gutgläubigen Grundstückseigentümers und der durch ihre Statuierung aufgeworfenen Wertungswidersprüche innerhalb der nationalen Rechtsordnung besteht ein Änderungsbedarf. Angestoßen und genährt wird ein legislatives Tätigwerden durch die in nationales Recht umzusetzende Umwelthaftungsrichtlinie. In ihr ist die Einbeziehung der staatlichen Ebene in den gesamtstaatlichen Ausgleich der Umweltsanierungslasten nicht nur realisiert, sondern zugleich postuliert. Die in ihr enthaltenen obligatorischen und optionalen Befreiungstatbestände zugunsten des Verursachers zeigen auf, welche Verantwortlichkeiten grundsätzlicher Art auf der staatlichen Ebene vorhanden sind. Diese bestehen selbstverständlich auch gegenüber dem (geschädigten) Eigentümer. Aufgrund dessen sind zukünftig aus Umweltschäden resultierende Sanierungslasten unter Einbeziehung der staatlichen Ebene (z. B. in kollektiv-rechtliche Haftungssysteme) und gleichzeitiger Entlastung des geschädigten Eigentümers (z. B. durch Einführung von Versicherungspflichten) zwischen allen am Gemeinwesen partizipierenden Entitäten sachgerecht zu verteilen.

## Literaturverzeichnis

- AAV Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband Nordrhein-Westfalen*: Jahresbericht 2004/2005, Wetter 2005 (zit.: AAV, Jahresbericht 2004/2005)
- Achterberg, Norbert* (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht – ein Lehrbuch, Band 2, Heidelberg 1992 (zit.: Bearb., in: Achterberg (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht)
- Adams, Michael*: Zur Aufgabe des Haftungsrechts im Umweltschutz, ZZZP 1986, S. 129 ff.
- Amelung, Eberhard*: Die Verantwortung der Wissenschaft für das Leben, in: Klingenmüller (Hrsg.), Gentechnik im Widerstreit, 3., völlig neu bearb. Aufl., Stuttgart 1994 (zit.: Amelung, in: Klingenmüller (Hrsg.), Gentechnik im Widerstreit)
- Appold, Wolfgang/Beckmann, Martin*: Ziele und rechtliche Instrumente der integrierten Abfallwirtschaft, VerwArch 1990, S. 305 ff.
- Aristoteles*: Nikomachische Ethik, übers. und hrsg. von Franz Dirlmeier, Universal-Bibliothek, Stuttgart 2003
- Bachmann, Günther*: Bodenschutz. Überlegungen zur Einbeziehung in Schutzkonzepte, Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, Band 28, Berlin 1985 (zit.: Bachmann, Bodenschutz)
- Bäcker, Roland M.*: Rückstellungen für die Beseitigung von Altlasten und sonstigen Umweltschäden, BB 1989, S. 2071 ff.
- v. Bar, Christian*: Verkehrspflichten – richterliche Gefahrsteuerungsgebote im deutschen Deliktsrecht, Köln u. a. 1980 (zit.: v. Bar, Verkehrspflichten)
- v. Bar, Ludwig*: Die Lehre vom Causalzusammenhange im Rechte, besonders im Strafrecht, Leipzig 1871 (zit.: v. Bar, Die Lehre vom Causalzusammenhange)
- Bartholmes, Thomas*: Umweltrechtliche Verantwortlichkeit als mittelbarer Verursacher von Umwelteinwirkungen – Materielle und finanzielle Verantwortlichkeit als aktiver und passiver Verursacher fremder umwelterheblicher Handlungen im deutschen Umweltrecht und nach der EG-Umwelthaftungsrichtlinie, UTR Band 85, Berlin 2006 (zit.: Bartholmes, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit)

- Baumann, Peter*: Die Haftung für Umweltschäden aus zivilrechtlicher Sicht, JuS 1989, S. 433 ff.
- Baur, Fritz*: Der Ersatz der Aufwendungen für präventiven Gewässerschutz, JZ 1964, S. 354 ff.
- Becker, Bernd*: Einführung in die Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2005, S. 371 ff.
- ders.*: Zur intertemporalen Verwirklichung der Handlungsstörerhaftung bei Rüstungsalasten, DVBl. 1991, S. 346 ff.
- Beckmann, Martin/Hagmann, Joachim*: Stilllegung, Rekultivierung und Nachsorge von Deponien, ZUR 2005, S. 9 ff.
- Bergkamp, Lucas*: The Proposed Environmental Liability Directive, EELR 2002, S. 294 ff.
- Berkemann, Jörg*: Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG), NuR 1993, S. 97 ff.
- Beyer, Peter*: Eine neue Dimension der Umwelthaftung in Europa? Eine Analyse der Europäischen Richtlinie zur Umwelthaftung, ZUR 2004, S. 257 ff.
- Bickel, Christian*: Der Einfluss des Allgemeinen Polizeirechts auf die Auslegung des Bundes-Bodenschutzgesetzes, NVwZ 2004, S. 1210 ff.
- Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael/Söfker, Wilhelm*: Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung, Leitfaden und Kommentierung, 5., überarb. Aufl., München 1998 (zit.: Bearb., in: Bielenberg/Krautzberger/Söfker (Hrsg.), BauGB)
- Bischoff, Bernhard/Hilse, Hagen*: Monetäre Bewertung ökologischer Lasten auf Grundstücken und deren Einbeziehung in die Verkehrswertermittlung – Grundlagen einer Handlungsempfehlung, altlasten spektrum 2005, S. 147 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, in: ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit – Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt (a. M.) 1976, S. 318 ff. (zit.: Bearb., in: Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit)
- Bothe, Michael*: Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben, NJW 1998, S. 2333 ff.
- Brandt, Edmund*: Altlastenrecht, Heidelberg 1993 (zit.: Brandt, Altlastenrecht)
- ders.*: Bodenschutzgesetzgebung und Vorsorge, in: DiFabio/Marburger/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996 Band 36, S. 215 ff. (zit.: Bearb., in: DiFabio/Marburger/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996)

- Breuer, Rüdiger*: Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebauförderung und Eigentumsschutz, München 1976 (zit.: Breuer, Die Bodennutzung)
- ders.*: Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollen sie haben?, DVBl. 1994, S. 890 ff.
- ders.*: Öffentliches und privates Wasserrecht, 3., völlig neu bearb. Aufl., München 2004 (zit.: Breuer, Wasserrecht)
- ders.*: Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ 1987, S. 751 ff.
- ders.*: Umweltschutz und Gefahrenabwehr bei Anscheins- und Verdachtslagen, in: Selmer/v. Münch (Hrsg.), Gedächtnisschrift für W. Martens, Berlin u. a. 1987, S. 316 ff. (zit.: Breuer, in: Selmer/v. Münch (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Martens)
- Brian, Jayne V./Harris, Catherine A./Scholze, Martin/Backhaus, Thomas/Booy, Petra/Lamoree, Marja/Pojana, Giulio/Jonkers, Niels/Runnalls, Tamsin/Bonja, Angela/Marcomini, Antonio/Sumpter, John P.*: Accurate Prediction of the Response of Freshwater Fish to a Mixture of Estrogenic Chemicals, Environmental Health Perspectives, Vol. 113, Number 6, p. 721 ff.
- Brüggemeier, Gert*: Umwelthaftungsrecht – Ein Beitrag zum Recht der “Risikogesellschaft”?, KJ 1989, S. 209 ff.
- Brüning, Christoph*: Die Sonderrechtsfähigkeit von Grundstücksbestandteilen, VIZ 1997, S. 398 ff.
- v. Brünneck, Alexander*: Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, Baden-Baden 1984 (zit.: v. Brünneck, Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes)
- Bückmann, Walter*: Bodenschutzrecht – rechtliche und verwaltungsmäßige Grundlagen des Bodenschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Altlastensanierung, Köln u. a. 1992 (zit.: Bückmann, Bodenschutzrecht)
- Bundesgesundheitsamt (Hrsg.)*: Merkblatt „Die geordnete Ablagerung (Deponie) fester und schlammiger Abfälle aus Siedlung und Industrie“, Bundesgesundheitsblatt 1969, S. 362 ff.
- Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.)*: Bundeswehr und Umweltschutz, Bonn 1983 (zit.: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Bundeswehr und Umweltschutz)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*: Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998 (zit.: Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.), UGB-KomE)

*Calliess, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsverhältnisse, Tübingen 2001 (zit.: Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat)

*Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002 (zit.: Bearb., in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV)

*Clément, Andreas*: Handlungsstörerhaftung für Rüstungsaltposten nach dem Montan-Schema – dargestellt am Beispiel des Werkes „Tanne“ in Clausthal-Zellerfeld, Frankfurt (a. M.) u. a. 1997 (zit.: Clément, Handlungsstörerhaftung für Rüstungsaltposten)

*Coase, Ronald H.*: Das Problem der sozialen Kosten, in: Assmann/Kirchner/Schanze (Hrsg.), Ökologische Analyse des Rechts, Kronberg 1978, S. 146 ff. (zit.: Coase, in: Assmann/Kirchner/Schanze (Hrsg.), Ökologische Analyse des Rechts)

*Czychowski, Manfred/Gieseke, Paul/Reinhardt, Michael*: Wasserhaushaltsgesetz – unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze, Kommentar, 8., neu bearb. Aufl., München 2003 (zit.: Czychowski/Gieseke/Reinhardt, WHG)

*Deutsch, Erwin*: Das neue System der Gefährdungshaftungen, NJW 1992, S. 73 ff.

*Diehr, Uwe*: Der Sanierungsplan nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, UPR 1998, S. 128 ff.

*Dilcher, Gerhard*: Der Streit um die Glocke – BGH NJW 1984, 2277, JuS 1986, S. 185 ff.

*Doetsch, Peter*: Sicherung oder Dekontamination von Altlasten? – Kriterien und Systematik zur Entscheidungsfindung (UBA-Forschungsbericht), Berlin 1997 (zit.: Doetsch, Sicherung oder Dekontamination von Altlasten?)

*Dombert, Matthias*: Der Sanierungsvertrag nach § 13 Abs. 4 BBodSchG: Vorzüge, Praxisprobleme und aktuelle Fragen, ZUR 2000, S. 303 ff.

*ders.*: Die Bewertung von Altlasten nach dem neuen Bodenschutzrecht des Bundes, altlasten spektrum 1998, S. 86 ff.

*Donner, Hartwig/Fischer, Christine*: Probeentnahme, -transport und -analyse bei Rüstungsaltposten, UPR 1990, S. 406 ff.



- Dreier, Horst* (Hrsg.): Grundgesetz, 2. Aufl., Tübingen 2004 (zit.: Bearb., in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1)
- Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang*: Gefahrenabwehr, 9. Aufl., Köln u. a. 1986 (zit.: Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr)
- Duikers, Jan*: Die Umwelthaftungsrichtlinie der EG – Analyse der Richtlinie und ihrer Auswirkungen auf das deutsche Recht, UTR Band 87, Berlin 2006 (zit.: Duikers, Die Umwelthaftungsrichtlinie)
- Ede, Günter*: Zur Polizeipflichtigkeit der Ruineneigentümer, DWW 1950, S. 275 ff.
- Ehrlein, Matthias*: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG), VBIBW 1990, S. 121 ff.
- Eichhorn, Christoph*: Altlasten im Konkurs, Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Frankfurt (a. M.) 1996 (zit.: Eichhorn, Altlasten im Konkurs)
- Ekardt, Felix*: Das Prinzip Nachhaltigkeit – Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit, München 2005 (zit.: Ekardt, Das Prinzip Nachhaltigkeit)
- Enders, Rainald*: Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit für Altlasten und Abfälle, Berlin 1999 (zit.: Enders, Zivilrechtliche Verantwortlichkeit)
- ders.*: Rechtsprobleme der Behandlung von Abfallanlagen und Altlasten in den neuen Bundesländern, DVBl. 1993, S. 82 ff.
- Endres, Alfred/Rehbinder, Eckard/Schwarze, Reimund* (Hrsg.): Haftung und Versicherung für Umweltschäden aus ökonomischer und juristischer Sicht, Berlin u. a. 1992 (zit.: Bearb., in: Endres/Rehbinder/Schwarze (Hrsg.), Haftung und Versicherung)
- Engelhardt, Dieter/Brenner, Walter/Fischer-Hüftle, Peter*: Naturschutzrecht in Bayern, Kommentar, Loseblatt, München 1973, Stand: April 1999 (zit.: Bearb., in: Engelhardt/Brenner/Fischer-Hüftle, NatSchR Bayern)
- Epping, Volker*: Grundrechte, 2., akt. und erw. Aufl., Heidelberg 2005 (zit.: Epping, Grundrechte)
- Erbel, Günter*: Zur Polizeipflichtigkeit des sog. Zweckveranlassers, JuS 1985, S. 257 ff.

- Fehn, Karsten*: Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und zivilrechtliche Haftung für Altlasten – Eine vergleichende Untersuchung von öffentlichem und zivilem Recht unter besonderer Berücksichtigung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sowie des Umwelthaftungsgesetzes, Frankfurt (a. M.) u. a. 1998 (zit.: Fehn, Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und zivilrechtliche Haftung)
- Fischer, Bodo/Köchling, Peter/Naber, Gisela (Hrsg.)*: Praxisratgeber Altlastensanierung – Systematische Anleitung für eine erfolgreiche Sanierung belasteter Flächen, Loseblatt, Augsburg 1993, Stand: April 1999 (zit.: Fischer/Köchling/Naber (Hrsg.), Praxisratgeber Altlastensanierung)
- Fischer, Hartmut*: Sanierungsverträge in der Praxis, BauR 2000, S. 833 ff.
- Fleischer, Herbert*: Die Auswahl unter mehreren Polizeipflichtigen als Rechtsfrage, Frankfurt (a. M.) 1980 (zit.: Fleischer, Die Auswahl)
- Fluck, Jürgen*: Die Bündelungswirkung der Verbindlicherklärung von Sanierungsplänen nach dem BBodSchG, DVBl. 1999, S. 1551 ff.
- ders.*: Die „Legalisierungswirkung“ von Genehmigungen als ein Zentralproblem öffentlich-rechtlicher Haftung für Altlasten, VerwArch 1988, S. 406 ff.
- ders.*: Fehlerhafte Überplanung von Altlasten – Keine Verantwortung der Kommune nach dem BBodSchG?, DVBl. 2002, S. 375 ff.
- ders. (Hrsg.)*: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Loseblatt, Heidelberg 1995, Stand: November 2005 (zit.: Bearb., in: Fluck (Hrsg.), KrW-/AbfR)
- Fouquet, Helmut*: Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, Heidelberg 2000 (zit.: Fouquet, Sanierungsverantwortlichkeit)
- Franz, Georg*: Die umweltrechtliche Ordnungspflicht als Insolvenzforderung, NuR 2000, S. 496 ff.
- Franzjus, Volker/Wolf, Klaus/Brandt, Edmund*: Handbuch der Altlastensanierung, Loseblatt, 2. Aufl., Heidelberg 1995, Stand: März 2003 (zit.: Franzjus/Wolf/Brandt: Handbuch der Altlastensanierung)
- Frenz, Walter*: Abfall- und Bodenschutzrecht – Abgrenzung, Parallelen und Zusammenspiel, UPR 2002, S. 201 ff.
- ders.*: Bundes-Bodenschutzgesetz, München 2000 (zit.: Frenz, BBodSchG)
- ders.*: Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, Berlin 1997 (zit.: Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht)

- Frenz, Walter/Hessler, Pascal*: Altlastensanierung und öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag, NVwZ 2001, S. 13 ff.
- Frey, Felicitas*: Haftung für Altlasten – Möglichkeiten und Grenzen einer privatrechtlichen und wasserrechtlichen Schadensersatzhaftung sowie Amtshaftung für Umweltbeeinträchtigungen durch Altablagerungen und Altstandorte, sog. Altlasten, Frankfurt (a. M.) u. a. 1992 (zit.: Frey, Haftung für Altlasten)
- Friauf, Karl-Heinz*: Zur Problematik des Rechtsgrundes und der Grenzen der polizeilichen Zustandshaftung, in: Vogel (Hrsg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzen – Festschrift für Gerhard Wacke, Köln-Marienburg 1972, S. 293 ff. (zit.: Friauf, in: Festschrift für Wacke)
- Gärtner, Bertolt-Dietrich*: Kann die Sanierungsverantwortlichkeit bei Altlasten verjähren?, UPR 1997, S. 452 ff.
- Gassner, Erich*: Der Ersatz des ökologischen Schadens nach dem geltenden Recht, UPR 1987, S. 370 ff.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. Untersuchungen zur normativen Ausgestaltung der Freiheitsrechte, Jus publicum Band 61, Tübingen 2000 (zit.: Gellermann, Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande)
- Gerlach, Johann W.*: Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, Schriften zum Umweltrecht, Berlin 1989 (zit.: Gerlach, Privatrecht und Umweltschutz)
- Giesberts, Ludger*: Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern. Auswahl und Ausgleich insbesondere in Umweltschadensfällen, Schriften zum Umweltrecht Band 17, Berlin 1990 (zit.: Giesberts, Die gerechte Lastenverteilung)
- Götz, Volkmar*: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12., neu bearb. Aufl., Göttingen 1995 (zit.: Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht)
- ders.*: Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1984 bis 1986), NVwZ 1987, S. 211 ff.
- Grüne Charta von der Mainau*, abgedruckt in: XI Mainauer Gespräch. Raumordnung in der Praxis 1968. Ein aktuelles Protokoll; Schriftenreihe der Deutschen Gartenbau-Gesellschaft e. V. Nr. 21, Bad Godesberg o. J., S. 52 ff.
- Grünert, Jürgen*: Altlastenhaftung in der Insolvenz, Berichte aus der Rechtswissenschaft, Aachen 1998 (zit.: Grünert, Altlastenhaftung in der Insolvenz)

- Grunwaldt, Jacqueline.* Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, Frankfurt (a. M.) u. a. 1994 (zit.: Grunwaldt, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern)
- Hager, Günter.* Der Vorschlag einer europäischen Richtlinie zur Umwelthaftung, JZ 2002, S. 901 ff.
- ders.:* Haftung für reine Umweltschäden, NuR 2003, S. 581 ff.
- Hansen-Dix, Frauke.* Die Gefahr im Polizeirecht, im Ordnungsrecht und im Technischen Sicherheitsrecht, Recht-Technik-Wirtschaft Band 24, Köln u. a. 1982 (zit.: Hansen-Dix, Die Gefahr im Polizeirecht)
- Harms, Rüdiger.* Die Erstattungsfähigkeit von Sanierungskosten für den Käufer eines kontaminierten Grundstückes, NJW 1999, S. 3668 ff.
- Haverkate, Görg.* Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, München 1992 (zit.: Haverkate, Verfassungslehre)
- Hendler, Reinhard.* Zur Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, in: Geis (Hrsg.), Staat, Kirche, Verwaltung – Festschrift für Hartmut Maurer, München 2001, S. 127 ff. (zit.: Hendler, in: Festschrift für Maurer)
- Hendler, Reinhardt/Marburger, Peter/ Reinhardt, Michael/Schröder, Meinhard (Hrsg.):* Bodenschutz und Umweltrecht; UTR Band 53, Berlin 2000 (zit.: Bearb., in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Bodenschutzrecht und Umweltrecht)
- Henseler, Paul.* Grundfragen einer Umweltgefährdungshaftung, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht 1988, UTR Band 5, Düsseldorf 1988, S. 205 ff. (zit.: Henseler, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch 1988)
- Herbert, Alexander.* Der Ausgleich zwischen mehreren Sanierungsverantwortlichen nach dem Abfallrecht der Länder Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz, NVwZ 1994, S. 1061 ff.
- Hoffmann-Riehm, Wolfgang.* „Anscheinsgefahr“ und „Anscheinsverursachung“ im Polizeirecht, in: Vogel (Hrsg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzen – Festschrift für Gerhard Wacke, Köln-Marienburg 1972, S. 327 ff. (zit.: Hoffmann-Riehm, in: Festschrift für Wacke)
- Hohmann, Harald.* Einschränkungen der Kostentragungspflicht des Grundstückseigentümers beim Ablagern von Giftfässern, DVBl. 1984, S. 997 ff.

- Hobmann-Dennhardt, Christine*: Freiräume – Zum Schutz der Privatheit, NJW 2006, S. 545 ff.
- Holzwarth, Fritz/Radtke, Hansjörg/Hilger, Bernd/Bachmann, Günther*: Bundes-Bodenschutzgesetz und Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2., neu bearb. und erw. Aufl., Berlin 2000 (zit.: Bearb., in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG)
- Hübler, Karl-Hermann*: Bodenschutz – eine neue Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1985, S. 505 ff.
- Hübner, Jürgen*: Schadenszurechnung nach Risikosphären. Eine Studie zur schadensgeneigten Arbeit selbständig Tätiger am Beispiel der privatrechtlichen Haftung des Seelotsen, Berlin 1974 (zit.: Hübner, Schadenszurechnung)
- v. Ihering, Rudolf*: Der Geist des Römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Band 1, 3. Aufl., Leipzig 1873 (zit.: v. Ihering, Der Geist des Römischen Rechts)
- Ipsen, Jörn*: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801 ff.
- Jänicke, Martin/Simonis, Udo Ernst/Weigmann, Gerd (Hrsg.)*: Wissen für die Umwelt, New York 1985 (zit.: Bearb., in: Jänicke/Simonis/Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt)
- Jarass, Hans D.*: Der grundrechtliche Eigentumsschutz im EU-Recht, NVwZ 2006, S. 1089 ff.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., München 2004 (zit.: Bearb., in: Jarass/Pieroth, GG)
- Jochum, Heike*: Die polizei- und ordnungsrechtliche Störermehrheit und die beschränkte Kostentragungspflicht des „Nicht-so-Störers“ oder: Warum § 24 II 1 BBodSchG am 16.2.2000 obsolet geworden ist, NVwZ 2003, S. 526 ff.
- dies.*: Neues zum europäischen Bodenschutz- und Abfallrecht – Sind die bodenschutzrechtlichen Bestimmungen der Umwelthaftungsrichtlinie und die Abfallrichtlinie nach dem „Spatenprinzip“ zu trennen?, NVwZ 2005, S. 140 ff.
- Jorczyk, Volker M.*: Rüstungs- und Kriegsalasten – öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit und steuerliche Probleme bei Rüstungs- und Kriegsalasten

des Ersten und Zweiten Weltkriegs, Frankfurt (a. M.) 1996 (zit.: Jorczyk, Rüstungs- und Kriegsalasten)

*Kadner, Thomas*: Der Ersatz ökologischer Schäden – Ansprüche von Umweltverbänden, Berlin 1995 (zit.: Kadner, Der Ersatz ökologischer Schäden)

*Keßler, Hermann*: Ist Nachhaltigkeit messbar? – (Nachhaltigkeits-)Indikatoren in der Abfallwirtschaft, in: Schug/Krück/Ploetz/Zweck (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Abfallwirtschaft, Ergebnisband des KIDA-Workshops vom 16.12.2004, Zukünftige Technologien Nr. 56, Düsseldorf 2005, S. 37 ff.

*Kimminich, Otto/v. Lersner, Heinrich Frhr./Storm, Peter-Christoph* (Hrsg.): Handwörterbuch des Umweltrechts, Band 1, 2., überarb. Aufl., Berlin 1994 (zit.: Storm, in: Kimminich/v. Lersner/Storm (Hrsg.), HdUR)

*Kirchheimer, Otto*: Die Grenzen der Enteignung – ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte des Enteignungsinstituts und zur Auslegung des Art. 153 der Weimarer Verfassung, Berlin u. a. 1930 (zit.: Kirchheimer, Die Grenzen der Enteignung)

*Kirchhof, Paul/v. Arnim, Hans Herbert*: Besteuerung und Eigentum, in: Korinek, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, VVDStRL 39, Berlin u. a. 1981, S. 213 ff. (zit.: Kirchhof/v. Arnim, VVDStRL 39 (1981))

*Kloepfer, Michael*: Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NuR 1987, S. 7 ff.

*ders.*: Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004 (zit.: Kloepfer, Umweltrecht)

*Kloepfer, Michael/Follmann, Werner*: Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, DÖV 1988, S. 573 ff.

*Kloepfer, Michael/Thull, Rüdiger*: Der Lastenausgleich unter mehreren polizei- und ordnungsrechtlich Verantwortlichen, DVBl. 1989, S. 1121 ff.

*Kniessel, Michael*: Verantwortlichkeit für Altlasten und ihre Grenzen, BB 1997, S. 2009 ff.

*Knoche, Joachim*: Altlasten und Haftung, Heidelberg 2001 (zit.: Knoche, Altlasten und Haftung)

- ders.*: Der Anfang vom Ende der privaten Sanierungsverantwortlichkeit für Altlasten. Öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Konsequenzen des BVerfG-Beschlusses vom 16.02.2000, GewArch 2000, S. 448 ff.
- ders.*: Die Überwachung von Altlasten und altlastverdächtigen Flächen, GewArch 2000, S. 221 ff.
- ders.*: Sachmängelgewährleistung beim Kauf eines Altlastengrundstückes, NJW 1995, S. 1985 ff.
- Knopp, Günther-Michael*: Wiedergutmachung ökologischer Schäden nach § 22 WHG, ZfW 1988 S. 261 ff.
- Knopp, Lothar*: Begrenzung der Haftung des zustandsverantwortlichen Grundstückseigentümers, BB 2000, S. 1373 ff.
- ders.*: Bundes-Bodenschutzgesetz und erste Rechtsprechung, DÖV 2001, S. 441 ff.
- ders.*: EG-Umwelthaftungsrichtlinie und deutsches Umweltschadensgesetz, UPR 2005, S. 361 ff.
- Knopp, Lothar/Löhr, Dirk*: Bundes-Bodenschutzgesetz in der betrieblichen und steuerlichen Praxis, Heidelberg 2000 (zit.: Knopp/Löhr, Bundes-Bodenschutzgesetz in der betrieblichen und steuerlichen Praxis)
- Kobes, Stefan*: Grundzüge des Emissionshandels in Deutschland, NVwZ 2004, S. 513 ff.
- Koch, Hans-Joachim*: Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, Forum Rechtswissenschaft Band 15, Heidelberg 1985 (zit.: Koch, Bodensanierung)
- ders.*: Solidarfonds „Abfallrückführung“ verfassungswidrig, NVwZ 2005, S. 1153 ff.
- Köhler, Helmut*: Abwasserabgabengesetz, Kommentar, München 1999 (zit.: Köhler, AbwAG)
- Kompa, Reiner/Fehlau, Klaus-Peter (Hrsg.)*: Altlasten und kontaminierte Standorte, Forum des Institutes für Energietechnik und Umweltschutz im TÜV Rheinland, Köln 1988 (zit.: Kompa/Fehlau (Hrsg.), Altlasten und kontaminierte Standorte)
- Kothe, Peter*: Die Verantwortlichkeit bei der Altlastensanierung – Ein Beitrag aus anwaltlicher Sicht, VerwArch 1997, S. 456 ff.
- Kotulla, Michael*: Wasserhaushaltsgesetz, Stuttgart 2003 (zit.: Kotulla, WHG)

- Kränz, Joachim*: Zustandsverantwortlichkeit im Recht der Gefahrenabwehr, Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, München 1990 (zit.: Kränz, Zustandsverantwortlichkeit)
- Kretz, Claus*: Rechtsgrundlagen und Rechtsprobleme der Altlastensanierung in der Verwaltungspraxis, UPR 1993, S. 41 ff.
- Kunig, Philip/Paetow, Stefan/Versteyl, Ludger-Anselm*: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 2., vollst. überarb. Aufl., München 2003 (zit.: Bearb., in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG)
- Kunig, Philip/Schwermer, Gerfried/Versteyl, Ludger-Anselm*: Abfallgesetz, Kommentar, 2., neu bearb. Aufl., München 1992 (zit.: Bearb., in: Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG)
- Kutscher, Hans*: Die Enteignung – ein Beitrag zur Lehre von der Enteignung und vom Eigentum, Stuttgart 1938 (zit.: Kutscher, Die Enteignung)
- Ladeur, Karl-Heinz*: Schadensersatzansprüche des Bundes für die durch den Sandoz-Unfall entstandenen „ökologischen Schäden“, NJW 1987, S. 1236 ff.
- Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (Hrsg.)*: LAGA – Informationsschrift Altablagerungen und Altlasten, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis, Band 37, Berlin 1991 (zit.: LAGA, Informationsschrift)
- Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (Hrsg.)*: Empfehlungen für die Erkundung, Bewertung und Behandlung von Grundwasserschäden, Stuttgart 1994
- Landel, Christoph/Vogg, Reiner/Wüterich, Christoph*: Bundes-Bodenschutzgesetz, Stuttgart u. a. 2000 (zit.: Landel/Vogg/Wüterich, Bundes-Bodenschutzgesetz)
- v. Landmann, Robert/Rohmer, Gustav*: Umweltrecht, Loseblatt, München 1977, Stand: April 2006 (zit.: Landmann/Rohmer/Bearb., Umweltrecht)
- Landsberg, Gerd/Lülling, Wilhelm*: Umwelthaftungsrecht, Kommentar, Köln 1991 (zit.: Landsberg/Lülling, Umwelthaftungsrecht)
- Larenz, Karl*: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6., neu bearb. Aufl., Berlin u. a. 1992 (zit.: Larenz, Methodenlehre)
- Larenz, Karl/Canaris, Claus-Wilhelm*: Lehrbuch des Schuldrechts, Zweiter Band, Besonderer Teil, 2. Halbband, 13. Aufl., München 1994 (zit.: Larenz/Canaris, Lehrbuch des Schuldrechts)



- Leidig, Guido*: Bodenschutz im Rechtssystem. Eine nationale und internationale Bestandsaufnahme, Frankfurt (a. M.) u. a. 1987 (zit.: Leidig, Bodenschutz im Rechtssystem)
- ders.*: Raumplanung als Umweltschutz. Untersuchungen zum umweltbezogenen Raumplanungsrecht unter besonderer Berücksichtigung interdisziplinärer Zusammenhänge, Frankfurt (a. M.) u. a. 1983 (zit.: Leidig, Raumplanung als Umweltschutz)
- Leifer, Christoph*: Der Richtlinienentwurf zur Umwelthaftung: internationaler Kontext, Entstehung und öffentlich-rechtliche Dimension, NuR 2003, S. 598 ff.
- Leisner, Walter*: Eigentumsschutz von Nutzungsmöglichkeiten, BB 1992, S. 73 ff.
- ders.*: Waldsterben – öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche, Köln u. a. 1983 (zit.: Leisner, Waldsterben)
- Leonhard, Marc*: Der ökologische Schaden. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Baden-Baden 1996 (zit.: Leonhard, Der ökologische Schaden)
- v. Lersner, Heinrich Freiherr*: Das dritte Medium, NuR 1982, S. 201 ff.
- v. Lersner, Heinrich Freiherr/Wendenburg, Helge*: Recht der Abfallbeseitigung, Loseblatt, Berlin 1972, Stand: August 2005 (zit.: Bearb., in: v. Lersner/Wendenburg, KrW-/AbfG)
- Levitt, Jacob*: Responses of plants to environmental stress, vol. 2: Water, radiation, salt and other stresses, 2<sup>nd</sup> ed., Academic Press, New York 1980 (zit.: Levitt, Responses of plants)
- Limberger, Gerhard/Koch, Detlef*: Der Versicherungsfall in der Gewässerschadenhaftpflichtversicherung – Ein Beitrag zum Umweltrecht –, VersR 1991, S. 134 ff.
- Lindemann, Hans-Heinrich/Eickhoff, Marion*: Kommt ein bundeseinheitliches Altlastensanierungsrecht?, NuR 1994, S. 330 ff.
- Lübbe-Wolff, Gertrud*: Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte – Struktur und Reichweite der Eingriffsdogmatik im Bereich staatlicher Leistungen, Baden-Baden 1988 (zit.: Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte)
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien – Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzmäßige Neubestimmung einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts, Tübingen 2003 (zit.: Mager, Einrichtungsgarantien)

*Marburger, Peter*: Grundstückserwerb und Altlastenhaftung in zivilrechtlicher Sicht, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1987, UTR Band 3, Düsseldorf 1987, S. 169 ff. (zit.: Marburger, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder, Jahrbuch 1987)

*Martensen, Jürgen*: Die Verjährung als Grenze polizeilicher Verantwortlichkeit, NVwZ 1997, S. 442 ff.

*ders.*: Erlaubnis zur Störung? – Die Verantwortlichkeit des Inhabers einer verwaltungsrechtlichen Genehmigung für ordnungswidrige Folgen erlaubten Verhaltens im Hinblick auf polizeirechtliche Beseitigungs- und Kostentragungspflichten, Konstanz 1994 (zit.: Martensen, Erlaubnis zur Störung?)

*Maunz, Theodor/Dürig, Günter*: Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München 1958, Stand: Februar 2004 (zit.: Bearb., in: Maunz/Dürig, GG)

*Maurer, Hartmut*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 16., überarb. und erg. Aufl., München 2005 (zit.: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht)

*Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht, Band 1, 3. Aufl., Berlin 1923, unveränd. Nachdruck, Berlin 1969 (zit.: Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht)

*Meuser, Helmut/Blume, Hans-Peter*: Anthropogene Böden, in: Blume (Hrsg.), Handbuch des Bodenschutzes, 3. Aufl., Landsberg 2004, S. 573 ff. (zit.: Meuser/Blume, in: Blume (Hrsg.), Handbuch des Bodenschutzes)

*Meyer-Abich, Jann*: Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie: Leistung, Freiheit, Gewaltenteilung – zur teleologischen Auslegung des Art. 14 Abs. 1 GG, Berlin 1980 (zit.: Meyer-Abich, Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie)

*Ministerium für Umweltschutz und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*: Grundfragen des Bodenschutzrechts, Tagungsband zu den Umweltrechtstagen in Nordrhein-Westfalen 1992 (zit.: Bearb., in: Ministerium für Umweltschutz und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Grundfragen des Bodenschutzrechts)

*Motive zu dem Entwurfe eines bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich*, Amtl. Ausgabe, Band I-V, Berlin/Leipzig 1888 (zit.: Mot.)

*Müggendorf, Hans-Jürgen*: Die Abgrenzung von Berg- und Bodenschutzrecht, NVwZ 2006, S. 278 ff.

*ders.*: Rechtliche Aspekte der Altlastenproblematik und der Freistellungsklausel, NVwZ 1992, S. 845 ff.

*ders.*: Zur Begrenzung der Zustandshaftung bei Altlasten, NVwZ 2001, S. 39 ff.

- v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 5., neu bearb. Aufl., München 2000 (zit.: Bearb., in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG)
- Mugdan, Benno: Die gesammten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich, Band I–V, Berlin 1899 (zit.: Mugdan, Motive)
- v. Mutius, Albert/Nolte, Martin: Die Rechtsnachfolge im Bundes-Bodenschutzgesetz, DÖV 2000, S. 1 ff.
- Neumann, Holger: Haftung für Altlasten im Unternehmen – die Verantwortlichkeit von Gesellschaften und den an ihnen beteiligten Personen im US-amerikanischen und deutschen Recht, Frankfurt (a. M.) 1997 (zit.: Neumann, Haftung für Altlasten im Unternehmen)
- Oerder, Michael: Ordnungspflichten und Altlasten, NVwZ 1992, S. 1031 ff.
- Oerder, Michael/Numberger, Ulrich/Schönfeld, Thomas: Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, Stuttgart u. a. 1999 (zit.: Bearb., in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG)
- Oldiges, Martin (Hrsg.): Umwelthaftung vor der Neugestaltung – Erwartungen und Anforderungen aufgrund des künftigen Europäischen Umwelthaftungsrechts, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht Band 5, Baden-Baden 2004 (zit.: Bearb., in: Oldiges (Hrsg.), Umwelthaftung vor der Neugestaltung)
- Ossenbühl, Fritz: Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum, DÖV 1976, S. 463 ff.
- ders.: Inhaltsbestimmung des Eigentums und Enteignung – BVerfGE 83, 201, JuS 1993, 200 ff.
- ders.: Staatshaftungsrecht, 4., völlig neu bearb. und erw. Aufl., München 1991 (zit.: Ossenbühl, Staatshaftungsrecht)
- ders.: Verzicht, Verwirkung und Verjährung als Korrektive einer polizeilichen Ewigkeitshaftung, NVwZ 1995, S. 547 ff.
- ders.: Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, S. 161 ff.
- ders.: Zum Verhältnis von Eigentumsgarantie und Denkmalschutz, Anm. zur Entscheidung des BVerfG v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91, JZ 1999, S. 899 ff.

*ders.*: Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, Baden-Baden 1995 (zit.: Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten)

*Osterloh, Lerke*: Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, DVBl. 1991, S. 906 ff.

*Paetom, Stefan*: Das Abfallrecht als Grundlage der Altlastensanierung, NVwZ 1990, S. 510 ff.

*Palandt, Otto*: Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz (Auszug), BGB- Informationspflichten-Verordnung, Unterlassungsklagengesetz, Produkthaftungsgesetz, Erbbaurechtsverordnung, Wohneigentumsgesetz, Hausratsverordnung, Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz, Lebenspartnerschaftsgesetz, Gewaltschutzgesetz (Auszug), 65., neu bearb. Aufl., München 2006 (zit.: Palandt/Bearb., BGB)

*Pape, Kay A.*: Die Bewältigung von Altlasten in der Praxis, NJW 1992, S. 2661 ff.

*ders.*: Die Bewältigung von Altlasten in der Praxis, NJW 1994, S. 409 ff.

*Papier, Hans-Jürgen*: Altlasten – Rechtsprobleme und politische Lösungsmodelle, Jura 1989, S. 505 ff.

*ders.*: Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, DVBl. 1985, S. 873 ff.

*ders.*: Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, Köln u. a. 1985 (zit.: Papier, Altlasten)

*ders.*: Der Stand des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes, in: Depenheuer (Hrsg.), Eigentum – Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen, Bibliothek des Eigentums, Band 2, Berlin, Heidelberg 2005, S. 93 ff. (zit.: Papier, in: Depenheuer (Hrsg.), Eigentum – Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen)

*ders.*: Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NVwZ 1986, S. 256 ff.

*ders.*: Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, DVBl. 2000, S. 1398 ff.

*ders.*: Die Zustandshaftung und die grundgesetzliche Eigentumsgarantie, in: Geis (Hrsg.), Staat, Kirche, Verwaltung – Festschrift für Hartmut Maurer, München 2001, S. 254 ff. (zit.: Papier, in: Festschrift für Maurer)

*ders.*: Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen für Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben?, JZ 1994, S. 810 ff.

- ders.*: Entwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsгарantie des Art. 14 GG, NWVBl. 1990, S. 397 ff.
- ders.*: Zur rückwirkenden Haftung des Rechtsnachfolgers für Altlasten, DVBl. 1996, S. 125 ff.
- Peine, Franz-Joseph*: Raumplanungsrecht – Grundzüge des Raumordnungs-, Stadt- und Fachplanungsrechts unter Berücksichtigung des neuen Baugesetzbuches, Tübingen 1987 (zit.: Peine, Raumplanungsrecht)
- ders.*: Rüstungsaltdlasten, DVBl. 1990, S. 733 ff.
- ders.*: Zur Problematik „rückwirkender Gesetze“ im Altlastensanierungsrecht, NVwZ 1993, S. 958 ff.
- Peters, Anne*: Die Ausfüllung von Spielräumen der Verwaltung durch Wirtschaftlichkeitserwägungen, DÖV 2001, S. 749 ff.
- Piens, Reinhardt/Schulte, Hans-Wolfgang/Graf Vitzthum, Stefan*: Bundesberggesetz, Kommentar, Stuttgart u. a. 1983 (zit.: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG)
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard*: Grundrechte – Staatsrecht II, 22. Aufl., Heidelberg 2006 (zit.: Pieroth/Schlink, Grundrechte)
- Pietzcker, Jost*: Polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre, DVBl. 1984, S. 457 ff.
- Platon*: Gesetze, Buch VII – XII. Minos; übers. und hrsg. von Klaus Schöpfau und Hieronymus Müller, 2., unveränd. Aufl. (1990) d. Ausgabe Darmstadt 1977, Wiss. Buchgesellschaft Darmstadt 2001 (zit.: Platon, Gesetze)
- Pleyer, Klemens*: Die Haftung des Eigentümers für Störungen aus seinem Eigentum, AcP 1957, S. 291 ff.
- Poschen, Alfons*: Das Deckungskonzept für die Versicherung der Haftpflicht wegen Schäden durch Umwelteinwirkung (Umwelthaftpflichtmodell), VersR 1991, S. 653 ff.
- Proelß, Alexander*: Die Sicherstellung der naturschutzrechtlichen Ausgleichspflicht – Rekultivierungsanordnung und Sicherheitsleistung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2006, S. 655 ff.
- Raeschke-Kessler, Hilmar*: Amtshaftung, vertragliche Haftung und Störerausgleich bei Altlasten, NJW 1993, S. 2275 ff.

- Rebmann, Kurt/Säcker, Franz-Jürgen (Hrsg.):* Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 4. Aufl., München 2001 ff. (zit.: MünchKomm/Bearb., BGB)
- Rehbinder, Eckard:* Ersatz ökologischer Schäden, NuR 1988, S. 105 ff.
- ders.:* Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1989, S. 149 ff.
- ders.:* Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Beiträge zur Umweltgestaltung, Berlin 1973 (zit.: Rehbinder, Verursacherprinzip)
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.):* Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht. Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, 2. Aufl., Köln u. a. 2003 (zit.: Bearb., in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht)
- Rennert, Klaus:* Eigentumsbindung und Enteignung nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, VBIBW 1995, S. 41 ff.
- Rill, Heinz Peter/Ehlers, Dirk/Hänni, Peter:* Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, in: Starck, Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, VVDStRL 51, Berlin u. a. 1992, S. 211 ff. (zit.: Rill/Ehlers/Hänni, VVDStRL 51 (1992))
- Röbrig, Stefan:* Der Sanierungsbegriff und die begriffliche Abgrenzung zwischen „Dekontamination“ und „Sicherung“ nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz Teil 1, altlasten-spektrum 1999, S. 292 ff.
- Römpp, Hermann:* Lexikon Umwelt, hrsg. v. Hulpke/Koch/Nießler, 2., vollst. überarb. Aufl., Stuttgart 2000 (zit.: Römpp, Lexikon Umwelt)
- Roskopf, Ralf:* Zehn Thesen zur Zustandsverantwortlichkeit im Bodenschutzrecht, altlasten spektrum 2005, S. 187 ff.
- Rütz, Nicole:* Aktuelle Versicherungsfragen im Umwelthaftungsrecht – unter Berücksichtigung der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, Berlin 2005 (zit.: Rütz, Aktuelle Versicherungsfragen)
- ders.:* Die geplante Richtlinie zur Umwelthaftung und ihre Auswirkungen auf den Versicherungsschutz der Unternehmen, VersR 2004, S. 426 ff.

- Ruffert, Matthias*: Zur Konzeption der Umwelthaftung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR Band 81, Berlin 2005, S. 43 ff. (zit.: Ruffert, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Umwelthaftung)
- Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2003 (zit.: Bearb., in: Sachs, GG)
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*: Sondergutachten „Altlasten II“, Wiesbaden 1995 (zit.: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten „Altlasten II“)
- ders.*: Umweltgutachten 1987, Stuttgart 1988 (zit.: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987)
- ders.*: Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend, Bonn 2000 (zit.: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000)
- ders.*: Umweltgutachten 2002 – für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002 (zit.: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2002)
- ders.*: Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Baden-Baden 2004 (zit.: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2004)
- Sabm, Christoph*: Der öffentlich-rechtliche Sanierungsvertrag nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, UPR 1999, S. 374 ff.
- Salje, Peter*: Reform des Umwelthaftungsrechts, ZRP 1988, S. 153 ff.
- Salje, Peter/Peter, Jörg*: Umwelthaftungsgesetz, 2., vollst. überarb. Aufl., München 2005 (zit.: Salje/Peter, UmweltHG)
- Salzwedel, Jürgen/Burbenne, Wolfgang E. (Hrsg.)*: Grundzüge des Umweltrechts, Arbeitskreis für Umweltrecht (AKUR), Berlin 1982 (zit.: Bearb., in: AKUR, Grundzüge)
- Sanden, Joachim/Schoeneck, Stefan*: Bundes-Bodenschutzgesetz, Heidelberg 1998 (zit.: Bearb., in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG)
- Sasserath-Alberti, Natascha*: Die EU-Richtlinie „über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“ – Haftungsverschärfungen für Landwirte, AUR 2004, S. 313 ff.

- v. Schenck, Dedo*: Der Begriff der „Sphäre“ in der Rechtswissenschaft insbesondere als Grundlage für die Schadenszurechnung, Schriften zur Rechtstheorie Band 69, Berlin 1977 (zit.: v. Schenck, Der Begriff der „Sphäre“)
- Schenk, Rainer*: Bodenerkundungsmaßnahmen zum Schutz des Grundwassers, BayVBl. 1997, S. 33 ff.
- Scherer-Leyendecker, Christian*: Verantwortlichkeit des Erwerbers eines kontaminierten Grundstücks für die Sanierung, EWiR 2000, S. 655 f.
- Shink, Alexander*: Abfallrechtliche Probleme der Sanierung von Altlasten im Gebiet der ehemaligen DDR, VIZ 1992, S. 6 ff., S. 52 ff.
- ders.*: Grenzen der Störerhaftung bei der Sanierung von Altlasten, VerwArch 1991, S. 357 ff.
- ders.*: Verantwortlichkeit für die Gefahrenabwehr und die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, DÖV 1999, S. 797 ff.
- ders.*: Wasserrechtliche Probleme der Sanierung von Altlasten, DVBl. 1986, S. 161 ff.
- Schlette, Volker*: Ausgleichsansprüche zwischen mehreren Umweltstörern gemäß § 24 Abs. 2 Bundes-Bodenschutzgesetz, VerwArch 2000, S. 41 ff.
- Schmelz, Christoph*: Die Entwicklung der dogmatischen Figuren des Zweckveranlassers und der latenten Gefahr, BayVBl. 2001, S. 550 ff.
- Schmidt, Detlef*: Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht, Baden-Baden 1985 (zit.: Schmidt, Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht)
- Schmidt, Karsten*: „Altlasten in der Insolvenz“ – unendliche Geschichte oder ausgeschriebenes Drama, ZIP 2000, S. 1913 ff.
- Schmidt-Jortzig, Edzard*: Aktuelle Aspekte der kommunalen Haftung für Altlasten, DÖV 1991, S. 753 ff.
- Schmidt-Salzer, Joachim*: Kommentar zum Umwelthaftungsrecht – Betriebliche Risiken und innerbetriebliche Verantwortung –, Heidelberg 1992 (zit.: Schmidt-Salzer, UmweltHG)
- Schmitt, Carl*: Verfassungslehre, München 1928 (zit.: Schmitt, Verfassungslehre)
- Schneider, Siegbert*: Altlastensanierung zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip, Köln 1989 (zit.: Schneider, Altlastensanierung)
- Schnur, Roman*: Probleme um den Störerbegriff im Polizeirecht, DVBl. 1962, S. 1 ff.



- Schoch, Friedrich*: Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, Jura 1989, S. 113 ff.
- Schönfeld, Thomas*: Die Eigentumsgarantie und Nutzungsbeschränkungen des Grundeigentums – ungelöste Fragen in der Dogmatik zu Art. 14 GG, Sinzheimer 1996 (zit.: Schönfeld, Die Eigentumsgarantie und Nutzungsbeschränkungen)
- ders.*: Nochmals: Ausgleichsansprüche nach § 24 Abs. 2 BBodSchG ohne behördliche Verpflichtung eines Sanierungsverantwortlichen?, NVwZ 2000, S. 648 f.
- Schrader, Christian*: Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip? Rechtsfragen der Kostenübernahme vor dem Hintergrund der Legalisierungswirkung von Genehmigungen, Berlin 1988 (zit.: Schrader, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip)
- Schröder, Meinhard*: Rechtsfragen militärischer Altlasten im Anwendungsbereich des NATO-Truppenstatuts, NVwZ 1992, S. 921 ff.
- Schulte, Hans*: Das Dogma Baufreiheit, DVBl. 1979, S. 133 ff.
- ders.*: Zivilrechtsdogmatische Probleme im Hinblick auf den Ersatz „ökologischer Schäden“, JZ 1988, S. 278 ff.
- Schulz, Claudia Undine*: Abkehr vom Besorgnisgrundsatz? Hängt der Sanierungsumfang grundwassergefährdender Altlasten von der jeweiligen Wasserbewirtschaftung ab?, ZUR 1995, S. 194 ff.
- Schulz, Ronald*: Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, Schriften zum Umweltrecht Band 61, Berlin 1995 (zit.: Schulz, Lastentragung)
- Schuppert, Gunnar F.*: Verfassungsrechtliche Prüfmaßstäbe bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Steuergesetzen, in: Fürst/Herzog/Umbach, Festschrift für Zeidler, Band 1, Berlin u. a. 1987, S. 691 ff. (zit.: Schuppert, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler)
- Seibert, Max-Jürgen*: Altlasten in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, DVBl. 1992, S. 664 ff.
- ders.*: Zum Zusammenhang von Ordnungs- und Kostentragungspflicht, DVBl. 1985, S. 328 ff.
- Sellner, Dieter*: Zum Vorsorgegrundsatz im Bundesimmissionsschutzgesetz, NJW 1980, S. 1255 ff.
- Selmer, Peter*: Privates Umwelthaftungsrecht und öffentliches Gefahrenabwehrrecht, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe Band 192, Heidelberg 1991 (zit.: Selmer, Privates Umwelthaftungsrecht)

- Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz*: Wasserhaushaltsgesetz – Abwassergesetz, Loseblatt, München 1988, Stand: Juli 2006 (zit.: Sieder/Zeitler(Dahme/Bearb., WHG)
- Soergel, Hans Th.*: Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, 13., neu bearb. Aufl., Stuttgart u. a. 2002 (zit.: Soergel/Bearb., BGB)
- Spannonsky, Willy*: Das Prinzip gerechter Lastenverteilung und die Kostentragungslast des Zustandsstörers, DVBl. 1994, S. 560 ff.
- Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas*: Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzes, 5., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Heidelberg 2003 (zit.: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht)
- Sparwasser, Reinhard/Geißler, Birgit*: Grenzen der Zustandsstörerhaftung am Beispiel des Altlastenrechts, DVBl. 1995, S. 1317 ff.
- Sparwasser, Reinhard/Wöckel, Holger*: Zur Systematik der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NVwZ 2004, S. 1189 ff.
- Spindler, Gerald/Härtel, Ines*: Der Richtlinienvorschlag über Umwelthaftung. Europarechtliche Vorgaben für die Sanierung von „Neu-Lasten“, UPR 2002, S. 241 ff.
- v. Staudinger, Julius*: J. v. Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, 13. Bearb., Berlin 1995, 1996 und Neubearbeitung 1999 (zit.: Staudinger/Bearb., BGB)
- Stein, Ekkart*: Staatsrecht, 12. Aufl., Tübingen 1990 (zit.: Stein, Staatsrecht)
- Steiner, Udo (Hrsg.)*: Besonderes Verwaltungsrecht, 7., neu bearb. Aufl., Heidelberg 2003 (zit.: Bearb., in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht)
- Stiens, Christoph*: Der bergrechtliche Betriebsplan – Entstehung, Entwicklung und rechtliche Neubestimmung, Münster 1995 (zit.: Stiens, Der bergrechtliche Betriebsplan)
- Suhr, Dieter*: Immissionsschäden vor Gericht. Dokumente zum Augsburger Waldschadensprozeß, Kehl u. a. 1986 (zit.: Suhr, Immissionsschäden vor Gericht)
- Thärichen, Holger*: Die Abgrenzung zwischen Abfallrecht und Bodenschutzrecht bei der Altlastensanierung, AbfallR 2004, S. 55 ff.

- Tremmel, Jörg/Laukemann, Marc/Lux, Christina*: Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG, ZRP 1999, S. 432 ff.
- Umweltbundesamt (Hrsg.)*: Ableitung von Kriterien zur Charakterisierung einer schädlichen Bodenveränderung, entstanden durch nutzungsbedingte Verdichtung von Böden/Regelungen zur Gefahrenabwehr, Berlin 2004 (zit.: UBA-Bericht 46/04)
- dass. (Hrsg.)*: Daten zur Umwelt – der Zustand der Umwelt in Deutschland 2000, Berlin 2000 (zit.: Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt 2000)
- dass. (Hrsg.)*: Jahresbericht 2003, Berlin 2003 (zit.: UBA-Jahresbericht 2003)
- dass. (Hrsg.)*: Öffentlich-rechtlicher Ausgleich für Umweltschäden in Deutschland und in hoheitsfreien Räumen – Bestandsaufnahme, Rechtsvergleich und Vorschläge de lege ferenda, UBA-Studie 9/02, Berlin 2002 (zit.: UBA-Bericht 9/02)
- dass. (Hrsg.)*: Überprüfung von Methoden des Anhanges 1 der Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) zur Beurteilung der Bodenqualität, Berlin 2003 (zit.: UBA-Bericht 37/03)
- dass. (Hrsg.)*: Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil – (UGB-BT), UBA-Bericht 4/94, Berlin 1994 (zit.: Umweltbundesamt (Hrsg.), UBA-Bericht 4/94)
- dass. (Hrsg.)*: Verbundvorhaben: Langzeit-Remobilisierungsverhalten von Schadstoffen bei der biologischen Bodensanierung – 2. Statusseminar 22. Februar 2000 in Bremen, Berlin 2000 (zit.: Verbundvorhaben Langzeit-Remobilisierungsverhalten)
- v. Unruh, Christoph*: Polizei, Polizeiwesen und Kameralistik, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 1, Stuttgart 1983, S. 388 ff. (zit.: v. Unruh, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte)
- Versteyl, Ludger-Anselm*: Altlast = Abfall – Vom Ende des „beweglichen“ Abfallbegriffs?, NVwZ 2004, S. 1297 ff.
- Versteyl, Ludger-Anselm/Sondermann, Wolf Dieter*: Bundes-Bodenschutzgesetz, 2. Aufl., München 2005 (zit.: Bearb., in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG)
- Vierhaus, Hans-Peter*: Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NJW 1998, S. 1262 ff.

*Vogel, Klaus:* Lenkungssteuern und Eigentumsgarantie, BayVBl. 1980, S. 523 ff.

*Wagner, Gerhard:* Ausgleichsansprüche unter mehreren Verantwortlichen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, BB 2000, S. 417 ff.

*ders.:* Die gemeinschaftsrechtliche Umwelthaftung aus der Sicht des Zivilrechts, VersR 2005, S. 177 ff.

*ders.:* Öffentlich-rechtliche Genehmigung und zivilrechtliche Rechtswidrigkeit, Köln u. a. 1989 (zit.: Wagner, Öffentlich-rechtliche Genehmigung und zivilrechtliche Rechtswidrigkeit)

*Weiß, Wolfgang:* Der Gefährerforschungseingriff bei Altlasten – Versuch einer Neubestimmung, NVwZ 1997, S. 737 ff.

*Wendt, Rudolf:* Besteuerung und Eigentum, NJW 1980, S. 2111 ff.

*ders.:* Eigentum und Gesetzgebung, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht Band 24, Hamburg 1985 (zit.: Wendt, Eigentum und Gesetzgebung)

*Wernsmann, Rainer:* Die Steuer als Eigentumsbeeinträchtigung, NJW 2006, S. 1169 ff.

*v. Westerholt, Burkart Graf:* Nochmals: Ausgleichsansprüche bei der Sanierung kontaminierter Grundstücke, NJW 2000, S. 931 ff.

*Westermann, Harry:* Welche gesetzlichen Maßnahmen zur Luftreinhaltung und zur Verbesserung des Nachbarrechts sind erforderlich?, Köln 1958 (zit.: Westermann, Welche gesetzlichen Maßnahmen)

*Wieacker, Franz:* Wandlungen der Eigentumsverfassung – Der deutsche Staat der Gegenwart, Hamburg 1935 (zit.: Wieacker, Wandlungen der Eigentumsverfassung)

*Wiester, Roland:* Altlastensanierung im Konkurs, Europäische Hochschulschriften, Frankfurt (a. M.) 1996 (zit.: Wiester, Altlastensanierung im Konkurs)

*Will, Michael R./Marticke, Hans-Ulrich:* Verantwortlichkeit für ökologische Schäden – rechtsvergleichende Untersuchung, Saarbrücken 1992 (zit.: Will/Marticke, Verantwortlichkeit für ökologische Schäden)

*Winter, Stephan:* Fondslösungen im Umweltrecht – können Fondsmodelle die Lücken im Umwelthaftungsrecht schließen? Eine Untersuchung aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht, Heidelberg 1992 (zit.: Winter, Fondslösungen im Umweltrecht)

- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*: Welt im Wandel – Gefährdung der Böden, Jahrgutachten, Bonn 1994 (zit.: WBGU, Welt im Wandel – Gefährdung der Böden)
- Wolf, Heinz/Stephan, Ulrich*: Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 5., überarb. Aufl., Stuttgart u. a. 1999 (zit.: Wolf/Stephan, PolG)
- Wolf, Rainer*: Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: Beck (Hrsg.), Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt (a. M.) 1987, S. 378 ff. (zit.: Wolf, Zur Antiquiertheit des Rechts)
- Wolff, Martin*: Der Bau auf fremdem Boden, insbesondere der Grenzüberbau – nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich auf geschichtlicher Grundlage, Jena 1900 (zit.: Wolff, Der Bau auf fremdem Boden)
- Württemberg, Thomas/Heckmann, Dirk/Riggert, Rainer*: Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Aufl., Heidelberg 2002 (zit.: Württemberg/Heckmann/Riggert, PolR)
- Ziehm, Hanno*: Die Störerverantwortlichkeit für Boden- und Wasserverunreinigungen – ein Beitrag zur Haftung für sogenannte Altlasten, Schriften zum Umweltrecht Band 12, Berlin 1989 (zit.: Ziehm, Die Störerverantwortlichkeit)
- Züblsdorff, Andreas/Füllkrug, Lukas*: Das neue Umweltschadensgesetz und seine Auswirkungen auf das Bundes-Bodenschutzgesetz, altlasten spektrum 2005, S. 267 ff.

Abkürzungen sind dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache – bearbeitet von Hildebert Kirchner, 4. Auflage, Berlin u. a. 1993 – entnommen.





