

Die Verhaltensverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz

Zur Sanierungsverantwortlichkeit des Verursachers einer schädlichen
Bodenveränderung oder Altlast und seines Gesamtrechtsnachfolgers
unter besonderer Berücksichtigung der Rückwirkungsproblematik

von

Björn Höltje

Tectum Verlag
Marburg 2005

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Problemaufriss	15
§ 1 Begriffsbestimmungen	16
A. Begriff „Altlast“	16
B. Begriff „schädliche Bodenveränderung“	17
C. Verhältnis beider Begriffe zueinander	18
§ 2 Ursachen für die Entstehung von Altlasten	19
§ 3 Ausmaß der Altlasten und der Bearbeitungsstand	20
§ 4 Rechtsentwicklung und -probleme im Bodenschutz- und Altlastenrecht	22
A. Entwicklung auf Bundesebene bis zum Entwurf des Bundes-Bodenschutzgesetzes	22
B. Entwicklung in den Bundesländern	25
C. Entstehungsgeschichte des Bundes-Bodenschutzgesetzes	27
D. Bundes-Bodenschutzgesetz im Überblick	29
I. Grundentscheidungen	30
II. Aufbau und Regelungsinhalt	31
III. Exkurs: Das untergesetzliche Regelungswerk – Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung	33
§ 5 Sonstige Aspekte der Altlastenproblematik	34
A. Gesundheitliche und ökologische Auswirkungen	34
B. Finanzielle und wirtschaftliche Folgen	35
C. Technische Dimension	36
§ 6 Gegenstand der Arbeit	36
§ 7 Gang der Untersuchung	39
Kapitel 2: Rechtsgrundlagen der Altlastensanierung	41
§ 8 Rechtsgrundlagen vor Inkrafttreten des Bundes- Bodenschutzgesetzes	41
A. Abfallrecht	41
B. Immissionsschutzrecht	44
C. Wasserrecht	45
D. Landesrecht	46

I.	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht.....	47
1.	Zeitlicher Anwendungsbereich.....	47
2.	Sachlicher Anwendungsbereich	48
3.	Voraussetzungen und Inhalt einer Sanierungsanordnung	49
a)	Gefahr und Gefahrabwehrmaßnahmen.....	49
b)	Gefahrverdacht und Gefahrerforschungseingriff.....	51
4.	Verantwortliche Personen.....	53
5.	Ausschluss und Begrenzung der Verantwortlichkeit	54
a)	Legalisierungswirkung von Genehmigungen.....	54
b)	Gefahrenerkennbarkeit und fortschreitender naturwissenschaftlich-technischer Entwicklungsstand	55
c)	Verjährung behördlicher Eingriffsbefugnisse	55
d)	Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit in den so genannten Opferfällen	55
II.	Spezialgesetzliche Altlastenregelungen der Länder.....	57
1.	Überblick über die Altlastenregelungen der Länder	59
2.	Regelungen der Sanierungsverantwortlichkeit.....	62
a)	Überblick über die Regelungsmodelle.....	62
b)	Besondere Regelungen der Verhaltensverantwortlichkeit.....	63
c)	Besondere Regelungen der Zustandsverantwortlichkeit.....	64
d)	Regelung einer „gesellschaftsrechtlich oder vertraglich beeinflussten Verantwortlichkeit“	65
e)	Regelungen zum Ausschluss der Verantwortlichkeit	65
§ 9	Altlastensanierung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz.....	66
A.	Altlastenvermutung.....	66
B.	Hinreichender Altlastenverdacht, Gefahrerforschung und Gefahrabschätzung.....	67
C.	Sanierungsuntersuchung	68
D.	Durchführung der Sanierung	68
§ 10	Andere Rechtsgrundlagen in Abgrenzung zum Bundes- Bodenschutzgesetz.....	69
A.	Grundsatz	69
B.	Abfallrecht	70
C.	Immissionsschutzrecht.....	74
D.	Wasserrecht.....	75
E.	Landesrecht – Abschließende Regelung der Sanierungsverantwortlichkeit in § 4 BBodSchG?.....	76

I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	77
II. Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG	80
1. Rechtsprechung und überwiegende Literatur	82
2. Ansicht von <i>Bickel</i>	83
3. Ansicht von <i>Schoeneck</i>	83
4. Ansicht von v. <i>Mutius</i> und <i>Nolte</i>	84
5. Stellungnahme	84
III. Ergebnis	86
Kapitel 3: Sanierungspflicht	87
§ 11 Sanierungspflicht als spezielle Ausprägung der materiellen Polizeipflicht	87
A. Materielle Polizeipflicht	87
I. Materielle Polizeipflicht als Pflicht zur Gefahrenvermeidung	88
II. Materielle Polizeipflicht als Pflicht zur Gefahrenabwehr	89
III. Verneinung der Existenz einer materiellen Polizeipflicht	90
B. Existenz einer materiellen Sanierungspflicht?.....	91
I. Herrschende Meinung.....	91
II. Ansicht von <i>Knoche</i>	91
III. Stellungnahme	92
IV. Ergebnis	95
§ 12 Voraussetzungen für die Entstehung der Sanierungspflicht.....	96
§ 13 Inhalt der Sanierungspflicht	98
A. Sanierungsziel	98
B. Sanierungsmaßstab	99
C. Sanierungsmaßnahmen	100
I. Beispiele für Dekontaminationsmaßnahmen	101
II. Beispiele für Sicherungsmaßnahmen	101
Kapitel 4: Sanierungsverantwortlichkeit.....	103
§ 14 Verursacher	103
A. Verursachung als Zurechnungsproblem	104
B. Zurechnungskriterien	106
I. Theorie der unmittelbaren Verursachung.....	106
II. Lehre vom sozialadäquaten Verhalten.....	108
III. Theorie der rechtswidrigen Verursachung	109

IV. Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikozuweisungen	110
V. Stellungnahme	112
C. Spezielle Probleme der Verursachung im Altlastenrecht	116
I. Bestimmung der maßgeblichen Verhaltenspflichten und Risikozuweisungen	116
1. Maßgeblicher Zeitpunkt.....	117
2. Bestimmung der maßgeblichen Verhaltenspflichten und Risikozuweisungen vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes.....	117
a) Ausdrückliche öffentlich-rechtliche Verhaltensregelungen	118
b) Verstoß gegen die allgemeine Nichtstörungspflicht.....	119
c) Verstoß gegen zivilrechtliche Pflichten und Heranziehung von Risikozuweisungen.....	119
3. Bestimmung der maßgeblichen Verhaltenspflichten und Risikozuweisungen nach Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes.....	121
II. Grundstückseigentümer als Verhaltensverant- wortlicher	125
1. Unterlassen von Sanierungsmaßnahmen.....	126
2. Unterlassen von Abwehrmaßnahmen bei drohenden schädlichen Bodenveränderungen (Verstoß gegen die Abwehrpflicht des § 4 Abs. 2 BBodSchG).....	127
3. Veräußerung oder Überlassung des Grundstücks an Dritte	128
III. Verantwortlichkeit für Verrichtungsgehilfen	130
1. Ansicht von <i>Hilger</i>	130
2. Ansicht von <i>Frenz</i>	131
3. Ansicht von <i>Bickel</i>	131
4. Stellungnahme	132
IV. Problematik der Gefahrenerkennbarkeit und des fortschreitenden naturwissenschaftlich-technischen Entwicklungsstandes.....	134
1. Herrschende Meinung.....	135
2. Ansicht von <i>Papier</i>	136
3. Ansicht von <i>Kloepfer</i>	136
4. Ansicht von <i>Herrmann</i>	137
5. Stellungnahme	137
V. Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen.....	140
VI. Verjährung der Sanierungsverantwortlichkeit.....	143
1. Meinungsstand vor Inkrafttreten des Bundes- Bodenschutzgesetzes	144

2. Verjährung der materiellen Sanierungsverantwortlichkeit des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG?	146
D. Konsequenzen für die Bestimmung der Sanierungspflichtigkeit des Verursachers nach § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG	147
I. Industrielle Altanlagen.....	147
II. Altablagerungen, insbesondere Deponien	148
1. Deponiebetreiber.....	149
2. Deponieeigentümer.....	150
3. Abfallentsorger / Abfalltransporteur	150
4. Abfallproduzent	151
§ 15 Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers	154
A. Bedeutung der Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers	155
B. Regelungsgehalt von § 4 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 BBodSchG.....	157
I. Begründung einer originären oder einer derivativen Verantwortlichkeit	157
II. Erfasste Rechtsnachfolgekonstellationen	160
C. Voraussetzungen der Verantwortlichkeit	161
I. Verantwortlichkeit des Verursachers.....	162
II. Gesamtrechtsnachfolgetatbestand.....	162
D. Umfang der Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers	163
I. Anwendbarkeit zivilrechtlicher Haftungsregelungen.....	163
1. Beschränkbarkeit der Erbenhaftung	164
a) Ansicht von <i>Hilger</i>	164
b) Ansicht von <i>Schwartmann</i>	164
c) Ansicht der herrschenden Meinung	165
d) Stellungnahme.....	165
2. Zeitliche Beschränkung der Haftung nach § 133 Abs. 3 UmwG	166
II. Beschränkung der Haftung auf das übergegangene Vermögen von Verfassungen wegen	167
1. Erste Ansicht: generelle Beschränkung auf das übergegangene Vermögen	167
2. Zweite Ansicht: Beschränkung auf das übergegangene Vermögen bei Gutgläubigkeit des Gesamtrechtsnachfolgers.....	168
3. Dritte Ansicht: keine Beschränkung auf das übergegangene Vermögen	169
4. Stellungnahme	169
III. Ergebnis	171

Kapitel 5: Bundes-Bodenschutzgesetz und Rückwirkungsverbot 173

§ 16 Rückwirkungsdogmatik des BVerfG.....	174
A. Grundlagen.....	174
B. Ursprüngliche Rechtsprechung beider Senate bis 1983	176
C. Rechtsprechung des Ersten Senats seit 1983	178
D. Rechtsprechung des Zweiten Senats seit 1983	179
E. Stellungnahme.....	180
I. Maßgeblichkeit der Rechtsprechung des BVerfG.....	180
II. Unterschiede in der Rechtsprechung beider Senate	181
F. Ergebnis	185
§ 17 Sanierungspflicht und Rückwirkungsverbot.....	186
A. Erweiterung des Umfangs der Sanierungspflicht	187
I. Gefahrenbeseitigung	188
II. Beseitigung erheblicher Nachteile und erheblicher Belästigungen.....	188
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verschlechterung	188
a) Prüfung anhand der Maßstäbe des Ersten Senats	188
aa) Anknüpfung an die gefahrverursachende Handlung	189
bb) Anknüpfung an die fortbestehende Gefahrenlage	189
cc) Stellungnahme	191
b) Prüfung anhand der Maßstäbe des Zweiten Senats	193
2. Ergebnis	193
B. Absenkung der Eingriffsschwelle in § 4 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 2 Abs. 3 und Abs. 4 BBodSchG	194
I. Veränderung der früheren Rechtslage zuungunsten des Bürgers.....	194
II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verschärfung	195
1. Prüfung an den Maßstäben des Ersten Senats	195
a) Abgrenzung zwischen echter und unechter Rückwirkung.....	195
b) Ausnahmsweise Zulässigkeit der echten Rückwirkung?	196
c) Ergebnis	197
2. Prüfung an den Maßstäben des Zweiten Senats	198
3. Ergebnis	198
§ 18 Sanierungsverantwortlichkeit und Rückwirkungsverbot.....	199
A. Verantwortlichkeit des Verursachers.....	199

B. Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers	199
I. Streitstand	200
1. Rechtsprechung.....	200
2. Literatur	201
a) Erste Gruppe: Maßgeblichkeit des fortwirkenden Gefahrenatbestandes	202
b) Zweite Gruppe: Maßgeblichkeit des Eintritts der Gesamtrechtsnachfolge.....	203
aa) Ansicht von <i>Frenz</i>	203
bb) Ansicht von <i>Oerder</i>	204
cc) Ansicht von <i>Kahl, v. Mutius/Nolte</i> und <i>Spieth/Wolfers</i>	204
dd) Ansicht von <i>Ginzky</i>	205
ee) Ansicht von <i>Kothe</i>	205
ff) Ansicht von <i>Vierhaus</i>	206
gg) Ansicht von <i>Becker</i>	206
c) Dritte Gruppe: bloße Kodifizierung der früheren Rechtslage	207
3. Stellungnahme	207
II. Verschärfung oder bloße Kodifizierung der früheren Rechtslage durch das Bundes-Bodenschutzgesetz?	209
1. Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit auf der Grundlage spezialgesetzlicher Länderregelungen.....	210
2. Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht	210
a) Die Entwicklung der Rechtsprechung und Literatur in der Frage der Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Pflichten	211
aa) Rechtsnachfolge in die Zustandsverant- wortlichkeit	211
bb) Rechtsnachfolge in die Verhaltensverantwortlichkeit	213
aaa) Einzelrechtsnachfolge in die abstrakte oder konkretisierte Verhaltensverant- wortlichkeit.....	214
bbb) Gesamtrechtsnachfolge in die konkreti- sierte Verhaltensverantwortlichkeit	214
ccc) Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit	215
b) Voraussetzungen einer Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht.....	219

aa)	Bestehen einer Pflichtenposition – zur Existenz der materiellen Polizeipflicht	219
aaa)	Entstehen einer Pflichtenposition erst mit behördlicher Inanspruchnahme	219
bbb)	Materielle Polizeipflicht als eine schon vor behördlicher Inanspruchnahme bestehende Pflichtenposition.....	220
ccc)	Stellungnahme	221
bb)	Rechtsnachfolgefähigkeit der Pflichtenposition.....	224
aaa)	Erste Ansicht: uneingeschränkte Rechtsnachfolgefähigkeit	224
bbb)	Zweite Ansicht: Höchstpersönlichkeit der abstrakten Polizei- und Ordnungspflicht.....	224
ccc)	Dritte Ansicht: Fehlen eines Übertragungsgrundes.....	225
ddd)	Vierte Ansicht: Rechtsnachfolgefähigkeit je nach Zweck der Verbindlichkeit.....	225
eee)	Stellungnahme	226
cc)	Übertragungstatbestand	227
aaa)	Erste Ansicht: Fehlen einer Übertragungsnorm.....	227
bbb)	Zweite Ansicht: Anwendung der zivilrechtlichen Übertragungstatbestände	228
ccc)	Stellungnahme	228
dd)	Ergebnis.....	229
c)	Problem der rückwirkenden Rechtsprechungsänderung.....	229

Kapitel 6: Zusammenfassende Bewertung 231

Literaturverzeichnis..... 235