

Altlastensanierung

– Rechtsfragen

A. Schink¹

Freiherr-vom-Stein-Institut, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster, D-4400 Münster/Westfalen

1 Einleitung

Die Bewältigung des aktuellen Umweltproblems der Altlasten erfordert enorme administrative und finanzielle Anstrengungen. Bundesweit sind bei nicht abgeschlossenen Erhebungen bis heute bereits 48 377 Verdachtsflächen erfaßt worden [1], von denen nach vorsichtigen Prognosen mindestens 5 000 saniert und zahlreiche weitere überwacht werden müssen [2]. Nach seriösen Schätzungen wird heute mit einem Sanierungsaufwand in Höhe von 40–70 Mrd. DM bis zum Jahre 2000 gerechnet [3]. Dabei soll für die Bewältigung der Folgen der Altlasten das **Verursacherprinzip** gelten, d.h. die für die Bodenkontamination Verantwortlichen sollen die davon ausgehenden Gefahren auch beseitigen, und das heißt vor allem die dafür notwendigen Kosten tragen. Erst wenn kein Verursacher gefunden werden kann oder dieser nicht leistungsfähig ist, soll nach dem **Gemeinlastprinzip** die Allgemeinheit für die Sanierungskosten eintreten.

Eine Inanspruchnahme der Verursacher setzt freilich voraus, daß diese nach den dafür maßgebenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Gefahrbeseitigung herangezogen werden können. Unter welchen Voraussetzungen dies möglich ist, wird im folgenden im Überblick dargestellt.

2 Begriffe

Eine bundesweit gültige gesetzliche Definition der Altlasten gibt es nicht. Geht man vom Problem aus, lassen sich als Altlasten alle solche Schadstoffanreicherungen oder -ablagerungen im Boden bezeichnen, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, d.h. z.B. für Leben oder Gesundheit der Menschen, den Wasserhaushalt oder die natürlichen Lebensgrundlagen ausgeht (vgl. § 28 Abs. 1 LAbfG.). Dabei wird zwischen *Altstandorten* und *Altablagerungen*, *Altlastenverdachtsflächen* und *Altlasten* unterschieden:

- **Altstandorte** sind solche Flächen, auf denen, z.B. im Rahmen industrieller Produktion mit wassergefährdenden Stoffen umgegangen worden ist;
- **Altablagerungen** sind stillgelegte Abfallentsorgungsanlagen, Aufhaldungen oder Verfüllungen (vgl. im einzelnen § 28 Abs. 2 LAbfG NW);
- **Altlastverdachtsflächen** sind solche, bei denen die begründete Vermutung einer Bodenkontamination und einer damit verbundenen Gefährdung besteht;
- bei echten **Altlasten** hat sich dieser Verdacht, meist nach einer Bodenuntersuchung, bestätigt.

3 Anwendbare Rechtsgrundlagen

Als Rechtsgrundlagen für an die Verursacher gerichtete behördliche Verfügungen mit dem Ziel einer Altlastensanierung kommt neben abfall- und wasserrechtlichen Vorschriften vor allem das **allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht** in Betracht. Welche Regelungen einschlägig sind, richtet sich dabei sowohl nach der *Art* der Bodenkontamination als auch nach ihrem *Entstehungszeitpunkt*.

3.1 Abfallrecht

Das Abfallrecht findet nur auf Vorgänge der **Abfallbeseitigung**, d.h. auf **unerlaubte** Abfallablagerungen oder Altdeponien Anwendung. Bei unerlaubten Abfallablagerungen kann die Behörde eine Beseitigung verlangen; bei stillgelegten Deponien kann vom Betreiber aufgrund des § 10 Abs. 2 AbfG nicht nur eine Rekultivierung, sondern eine **Gesamtsanierung** verlangt werden [4]. Dabei markiert das Inkrafttreten des **Abfallbeseitigungsgesetzes² des Bundes am 11. 06. 1972** wegen des verfassungsrechtlichen Verbotes einer echten Rückwirkung eine **zeitliche Grenze** für die Anwendung des Abfallrechts. Nur dann, wenn Abfallbeseitigungsanlagen nach dem 11. 06. 1972 stillgelegt oder eine

¹ Dr. Alexander SCHINK ist Leiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts. Aufgabe dieses Instituts, das vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen getragen wird, ist die staats- und kommunalwissenschaftliche Grundlagenforschung

² Nach dem Inkrafttreten des neuen Abfallgesetzes 1986 gibt es keine „Beseitigung“ mehr, nur mehr eine Entsorgung.

unzulässige Abfallablagerung nach diesem Zeitpunkt abgeschlossen wurde, findet das Abfallrecht Anwendung [5].

3.2 Wasserrecht

Ähnliches gilt für das Wasserrecht: Altlasten, die ihre Entstehung unerlaubten Gewässerbenutzungen, etwa gemäß §§ 2, 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG (Wasserhaushaltsgesetz) verdanken, können auf der Grundlage wasserrechtlicher Vorschriften nur dann saniert werden, wenn die Schadstoffanreicherung im Boden nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des WHG am 01. 03. 1960 erfolgte [6].

3.3 Polizei- und Ordnungsrecht

In den übrigen, manchmal als *Uraltlasten* bezeichneten Fällen findet das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht der Länder Anwendung. Auf diese Regelungen kann eine Sanierungsverfügung gestützt werden, wenn von der Altlast eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit werden allgemein die Individualrechtsgüter des einzelnen, wie Leben und Gesundheit sowie die Reinheit des Wasserhaushalts gerechnet. Eine Gefahr liegt dann vor, wenn bei ungehinderter Geschehensablauf der Eintritt eines Schadens an den vorerwähnten Schutzgütern *wahrscheinlich* ist. Welcher Grad an *Wahrscheinlichkeit* bestehen muß, hängt dabei von der *Wertigkeit* des gefährdeten Rechtsgutes ab: je größer diese ist, um so geringere Anforderungen sind an die *Wahrscheinlichkeit* zu stellen, daß es zu einem Schaden kommt [7]. Für Altlasten, von denen regelmäßig hochwertige Rechtsgüter gefährdet werden, bedeutet dies, daß bereits eine geringe Schadenswahrscheinlichkeit den Erlaß einer Sanierungsverfügung rechtfertigt; hier genügt die *Besorgnis*, daß die Gewässergüte nachteilig verändert werden kann [8]. Dabei reicht aus, wenn diese *Besorgnis* im Zeitpunkt des Einschreitens besteht; ob sich diese Annahme später als fehlerhaft herausstellt, ist dagegen grundsätzlich nicht entscheidend. Die Feststellung, ob von Altlasten eine Gefahr ausgeht, bereitet freilich einige Schwierigkeiten, da allgemein anerkannte oder verbindliche Richtwerte darüber, welche Schadstoffe im Boden noch tolerabel sind, nicht existieren. Anders als nach § 10 Abs. 2 AbfG kann dem Verantwortlichen nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht im übrigen nicht eine *Gesamtsanierung*, sondern nur eine *Beseitigung des Gefahrenherdes* aufgegeben werden.

4 Adressaten von Sanierungsverfügungen

Bei Anwendung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts können Sanierungsverfügungen an den *Handlungs-* oder den *Zustandsstörer* gerichtet werden. Als *Handlungsstörer* wird derjenige bezeichnet, der die Gefahr durch sein Verhalten verursacht hat. *Zustandsverantwortlicher* ist der Inhaber der tatsächlichen Gewalt (Eigentümer oder Besitzer), und zwar ohne daß er einen Beitrag zum Entstehen der Gefahr geleistet oder diese verschuldet haben mußte.

4.1 Handlungsstörer

Bei der Sanierung von Altablagerungen kommen danach als mögliche Adressaten einer Sanierungsverfügung regelmäßig mehrere Personen in Betracht, nämlich der *Abfallproduzent*, der *Abfalltransporteur*, der *Deponiebetreiber* und ein davon *personenverschiedener Grundstückseigentümer*. Teilweise wird angenommen, daß diese Personen *sämtlich* zur Sanierung in Anspruch genommen werden können [9]. Richtig dürfte es sein, zu differenzieren:

Da derjenige, der sich rechtmäßig verhalten hat, grundsätzlich nicht Adressat einer Ordnungsverfügung sein kann, kann der *Abfallbeförderer* nicht schon wegen Durchführung der Beförderung, sondern nur dann herangezogen werden, wenn er die Ablagerung selbst durchgeführt oder Abfälle in einer dafür nicht zugelassenen Anlage entsorgt hat [10]. Gleiches gilt für den *Abfallproduzenten*, wenn dieser sich einer für die abgelagerten Stoffe zugelassenen Abfallentsorgungsanlage bedient hat [11]. Anderes mag für Stoffe spezifischer Gefährlichkeit gelten; hier kann er nach dem Grundsatz, daß derjenige, der eine besondere Gefahrensituation schafft, auch für deren Beherrschung und Beseitigung zuständig ist, für die Sanierung haftbar gemacht werden [12]. Die Haftung des *Deponiebetreibers* ist demgegenüber grundsätzlich *unbegrenzt*.

4.2 Zustandsstörer

Was die Zustandsverantwortlichkeit angeht, wird die *Inanspruchnahme* dessen, der zur Gefahr nichts beigetragen hat und eigentlicher Geschädigter ist, etwa weil er eine kontaminierte Fläche zum Zwecke der Bebauung erworben hat und seine Investitionen sich wegen der Bodenverunreinigung als nutzlos erweisen, weil das Gebäude nicht bewohnbar ist [13], als *unbillig* empfunden. Seine *Inanspruchnahme* ist hier wegen einer Überschreitung der Grenzen der *Sozialbindung des Eigentums* auf eine *Duldungspflicht* reduziert [14]. Die Rechtsprechung hat sich dem freilich noch nicht angeschlossen und z.B. die *Inanspruchnahme* eines *Zustandsstörers* für einen Fall als rechtmäßig bestätigt, in dem der *Verursacher* nicht bekannt war, dessen Ermittlung zeitaufwendig gewesen wäre und zur *Gefahrbeseitigung* schnell reagiert werden mußte [15].

4.3 Mehrere Verantwortliche

Sind mehrere Verantwortliche vorhanden, steht die Auswahl zwischen ihnen im *Ermessen* der Behörde. Sie hat sich dabei an den Gesichtspunkten der *Gerechtigkeit* und der *Effektivität* der Gefahrenabwehr zu orientieren. Der erste Gesichtspunkt spricht dafür, den *Verursacher* und nicht den *Zustandsverantwortlichen* in Anspruch zu nehmen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine *Leitlinie*. So ist die *Inanspruchnahme* des *Zustandsstörers* statt des *Handlungsstörers* dann nicht *ermessensfehlerhaft*, wenn dieser wirtschaftlich zur *Gefahrbeseitigung* nicht in der Lage ist [16]. Ein *interner Ausgleich* zwischen mehreren Störern ist bisher von der Rechtsprechung *abgelehnt* worden.

4.4 Rechtsnachfolge

Mit Rücksicht auf die lange zurückliegende Entstehung der Altlasten und häufige Eigentümerwechsel und Unternehmensumwandlungen spielt auch die Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsbehördliche Störerhaftung bei der Altlastensanierung eine gewisse Rolle. Virulent wird sie dabei eigentlich nur bei der **Verhaltensstörung**, denn bei der Zustandshaftung entsteht mit jedem Eigentumswechsel die Verantwortlichkeit kraft Gesetzes neu [17]. Nach ganz überwiegender Auffassung ist auch die Verhaltensstörung einer Einzelrechtsnachfolge zugänglich, so daß z.B. bei einer Unternehmensumwandlung auch die **Nachfolgesellschaft** für die Sanierung der von ihrer Vorgängerin verursachten Altlasten haftet. Ungeklärt ist dabei freilich, ob diese Rechtsnachfolge stets [18] oder nur dann eintritt, wenn die Ordnungspflicht bereits durch eine Verfügung gegen den Rechtsvorgänger konkretisiert war [19].

5 Legalisierungswirkung von Genehmigungen

Nach dem Grundsatz, daß derjenige, der sich rechtmäßig verhalten hat, für eingetretene Schäden nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, wird heute ganz überwiegend gewerbe- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen Legalisierungswirkung mit der Folge des Ausschlusses der Haftung für die Sanierung von Altlasten beigemessen [20]. Lebhaft umstritten ist dabei freilich, wie weit diese Legalisierungswirkung reicht. Vor allem PAPIER ist dafür eingetreten, auch Abfallablagerungen und Bodenkontaminationen als notwendige und vorhersehbare Folgen des Gebrauchsmachens von der Genehmigung mit einzubeziehen [21]. Dem ist nicht zuzustimmen, denn die Reichweite der Legalisierung bestimmt sich nach dem Inhalt der Genehmigung. Diese bezieht sich allein auf den Betrieb einer Anlage, nicht indessen auch auf die damit verbundenen Folgewirkungen [22].

6 Unvorhersehbarkeit der Gefährdung

Nicht entscheidend für die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Verursachers ist ferner, ob die **Gefährlichkeit** eines Verhaltens im Zeitpunkt der Vornahme der schädigenden Handlung erkennbar war [23]. Die Toxizität von Stoffen und ihre Umweltgefährlichkeit ist zwar häufig erst in jüngster Zeit erkannt worden; das entlastet denjenigen, der in Unkenntnis des Gefahrenpotentials beim Umgang mit diesen Stoffen eine Bodenkontamination verursacht hat, indessen nicht, denn das Polizei- und Ordnungsrecht ist **verschuldensunabhängig**. Allein die **Verursachung** begründet die Haftung, ohne daß es auf ein Verschulden ankäme [24].

7 Gefahrerforschungseingriffe

Problematisch ist schließlich, ob den Verantwortlichen im Vorfeld der eigentlichen Sanierung aufgegeben werden

kann, auf ihre Kosten aufzuklären, ob von einer vermuteten Bodenkontamination eine Gefahr ausgeht. Grundsätzlich ist die Behörde gemäß § 24 VwVfG verpflichtet, selbst, und zwar **auf eigene Kosten** zu ermitteln, ob eine Gefahr vorliegt. Sie muß regelmäßig die zur Gefahrerforschung notwendigen Bodenuntersuchungen und Gutachten selbst in Auftrag geben und bezahlen. Etwas anderes gilt nur in den Fällen des Verdachts einer Gefahr, d.h. in Situationen, in denen bestimmte Tatsachen bekannt sind, die darauf schließen lassen, daß von einer Bodenkontamination möglicherweise eine Gefahr ausgeht. Hier können dem Verantwortlichen auch **vorläufige Maßnahmen** auferlegt werden, die der Aufklärung von Art und Ausmaß der Gefahr dienen [25].

8 Literatur

- [1] Stand: Ende 1988. Vgl. BT-Drucks. 11/4104, Altlasten zu Frage 1 (S. 4 ff) und Anhang zu Frage 2 (S. 25)
- [2] Dazu: R. BREUER, Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ 1987, 751 – 761 (752) m. Nachw.
- [3] Dazu: W. SCHMEKEN/W. SCHWADE, Altlasten contra Stadtentwicklung, StuGB 1988, 516 – 522 (516)
- [4] Näher: A. SCHINK, Abfallrechtliche Probleme der Sanierung von Altlasten, DVBl. 1985, 1149 – 1158
- [5] So z.B. BREUER, NVwZ 1987 [2], S. 753; SCHINK, DVBl. 1985 [4], S. 1154 f., 1157 f
- [6] Dazu näher: A. SCHINK, Wasserechtliche Probleme der Sanierung von Altlasten, DVBl. 1986, 161 – 170 (162)
- [7] BVerwGE 45, 51 (60)
- [8] Näher: SCHINK, DVBl. 1986 [6], 165
- [9] So insbesondere: H.-J. KOCH, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, 1985
- [10] So: Ph. KUNIG, in: Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, 1987, § 10, Anhang, Rdnr. 22
- [11] H.-J. PAPIER, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, DVBl. 1985, 873 (875)
- [12] KUNIG, aaO [10], Rdnr. 20. A.A. PAPIER, DVBl. 1985, [11], 873 (875), sehr streitig
- [13] Zu solchen Fällen und den damit verbundenen planungs- und haftungsrechtlichen Fragen: A. SCHINK, Amtshaftung bei der Bebauung von Altlasten?, DÖV 1988, 529 – 538; ders., Konfliktbewältigung und Amtshaftung bei der Bauleitplanung auf Altlasten, NJW 1990, 351 – 357
- [14] So: BREUER, NVwZ 1987 [2], 756; PAPIER, DVBl. 1985 [11], 878 f.; SCHINK, DVBl. 1986 [6], 169 f
- [15] BayVGH, DÖV 1986, 976 (977)
- [16] Zum Vorstehenden: SCHINK DVBl. 1986 [6], 168 ff
- [17] BREUER, NVwZ 1987 [2], 756
- [18] So z.B. OVG NW, UPR 1984, 279 (280); BayVGH, ZfW 1989, 147
- [19] So etwa PAPIER, DVBl. 1985 [6], S. 878 f
- [20] BVerwGE 55, 118 (121). Ausführlich zum Problem: J. FLUCK, Die „Legalisierungswirkung“ von Genehmigungen . . . , VerwArch 1988, 406 ff
- [21] PAPIER, DVBl. 1985 [11], S. 876
- [22] So: KUNIG, aaO [10], Rdnr. 35; SCHINK, DVBl. 1986, [6], 167; BREUER, NVwZ 1987 [2], 756
- [23] So aber z.B. PAPIER, DVBl. 1985 [11]
- [24] SCHINK, DVBl. 1986 [6], 169
- [25] Eingehend zum Problem: R. BREUER, Umweltschutz- und Gefahrenabwehr bei Anscheins- und Verdachtslagen, in: Gedächtnisschrift für W. Martens, 1987, 317 ff und A. SCHINK, Amtsermittlung und Gefahrerforschung, DVBl. 1989, 1182 – 1188