

Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen

**Von
Ronald Schulz**



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	16
A. Einführung.....	20
§ 1 Bodenkontaminationen.....	20
I. Ablagerungsstätten.....	21
II. Kontaminierte Standorte und Emissionsschäden.....	23
III. Wirkungsweise von Altlasten.....	25
IV. Prognostizierte Zahlen der Altlasten und Kosten der Sanierung.....	26
§ 2 Die rechtspolitischen Alternativen.....	30
I. Das Verursacherprinzip.....	31
1. Das Internalisierungskonzept.....	33
2. Die These von der 'Reziprozität' der Verursachung.....	34
3. Verursacherprinzip und Erkennbarkeit.....	36
4. Ergebnis: Die 'Janusköpfigkeit' des Verursacherprinzips.....	37
II. Das Gemeinlastprinzip.....	38
III. Das Geschädigtenprinzip.....	42
1. Die 'Privatisierung' von Umweltgütern.....	43
2. Verschiedenheit privater und öffentlicher Integritätsinteressen. Das ökologische Allgemeininteresse unter dem Einfluß des Verursacherprinzips.....	44
3. Das Geschädigtenprinzip als Problem der Harmonisierung von privatem und öffentlichem Recht.....	46
B. Die Lastenverteilung zwischen Verursachern und Geschädigten im bodenschutzrelevanten Privatrecht.....	48
§ 1 Einführung: Privatrechtliche Verteilung öffentlich-rechtlicher Sanierungslasten.....	50
§ 2 Der allgemeine Integritätsschutz.....	52
I. Die Entwicklung des negatorischen Störungsbeseitigungsanspruchs (§ 1004 BGB).....	54
1. Die Zustandshaftung.....	55
2. Die Kausalhaftung.....	57
3. Die Verjährung.....	61

II.	Der rechtsgüterbezogene deliktische Haftungsschutz (§ 823 I BGB)	63
1.	Schuldprinzip und Verkehrspflichten	65
2.	Der Umfang der Ersatzpflicht	71
3.	Die Verjährung	73
III.	Der schutzgesetzliche deliktische Haftungsschutz (§ 823 II BGB)	74
IV.	Die Rohrleitungsanlagenhaftung (§ 2 HPfLG)	77
V.	Die umweltrechtliche Gefährdungshaftung (§§ 1ff. UmwHG)	79
1.	Der zeitliche Anwendungsbereich des Gesetzes	80
2.	Sonstige Neuerungen	82
VI.	Die wasserrechtliche Gefährdungshaftung (§ 22 WHG)	84
VII.	Die privatrechtsgestaltende Wirkung öffentlich-rechtlicher Genehmigungen und der allgemeine Aufopferungsschutz	88
1.	Duldungspflicht und Gefährdungshaftung bei immissionsrechtlich genehmigten Anlagen (§ 14 BImSchG)	90
2.	Duldungspflicht und Entschädigungsschutz bei planfestgestellten Vorhaben (§§ 74, 75 VwVfG)	93
3.	Duldungspflicht und Entschädigungsschutz bei wasserrechtlichen Befugnissen (§§ 11, 10 II WHG)	94
4.	Duldungspflicht bei 'ortsüblichen' Beeinträchtigungen und nachbarrechtlicher Ausgleichsanspruch (§ 906 II BGB)	96
a)	Die 'Ortsüblichkeit'	99
b)	Die 'Vermeidbarkeit'	100
c)	Der Ausgleichsanspruch bei wesentlichen Beeinträchtigungen (§ 906 II S. 2 BGB)	101
VIII.	Exkurs: Zur Verursacherhaftung im Staatshaftungsrecht	107
1.	Die Amtshaftung (§ 839 BGB)	108
2.	Der allgemeine Folgenbeseitigungsanspruch	111
3.	Enteignender und enteignungsgleicher Eingriff	112
4.	Ergebnis	113
IX.	Entwicklung: Herausbildung eines einheitlichen Haftungsmaßstabes	114
X.	Entwicklung: Der Abbau des Subsidiaritätserfordernisses	116
XI.	Ergebnis	117
§ 3	Erweiterung und Modifizierung des privaten Integritätsschutzes durch vertragliche Grundstücksnutzungsgestattungen	117
I.	Rechtscharakter der Nutzungsgestattungen bei kontaminierten Standorten und Abfalldeponien	118
II.	Umfang der Gestattungswirkung	119
III.	Positive Forderungsverletzung bei Überschreiten der Gestattung	122
IV.	Die Begrenzung des Integritätsschutzes in zeitlicher Hinsicht (§ 558 BGB)	123
V.	Ausblick	126

§ 4 Äquivalenz- und Integritätsschutz des Geschädigten beim Erwerb kontaminierter Grundstücke	127
I. Die Bindung an den Vertrag ('pacta sunt servanda')	128
II. Die Sachmängelgewährleistung (§§ 459ff. BGB)	128
III. Ansprüche aus positiver Forderungsverletzung	130
IV. Die kurze Verjährung (§ 477 BGB)	130
V. Die Arglisthaftung (§ 463 S. 2 BGB)	132
VI. Anwendung des allgemeinen Integritätsschutzes: Der 'weiterfressende' Mangel	133
VII. Der überraschende Ausweg: Die Amtshaftung	134
VIII. Besonderheiten beim Unternehmenskauf	134
IX. Ergebnis	135
§ 5 Besonderheiten der Rechtssituation im Gebiet der ehemaligen DDR	136
I. Besonderheiten des Integritätsschutzes	137
II. Grundstücksnutzungsverhältnisse	141
III. Erwerb kontaminierter Grundstücke	142
IV. Besonderheiten der Verjährung	143
V. Die Wirkung der Freistellungsklausel	144
§ 6 Das Geschädigtenprinzip im Privatrecht	145
I. Der Einfluß der Verjährung auf die privatrechtliche Lastenverteilung zwischen Verursachern und Geschädigten	147
II. Die Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Umweltbewußtsein und dem 'zeitbezogenen' Haftungsstandard der erforderlichen Sorgfalt als Risiko des Geschädigten	151
III. Die umweltpolitische Rechtfertigung einer Zuweisung von Lastentragungsrisiken an den Geschädigten: Der Vermeidungs- und der Effektivierungsgedanke	154
IV. Verantwortlichkeitsmaxime oder Kostentragungsgrundsatz: Geschädigtenprinzip und Erkennbarkeit	157
V. Der Einfluß des öffentlichen Rechts auf die Preisbildung am Beispiel des Grundstückserwerbs	159
§ 7 Exkurs: Einige Überlegungen zu den strukturellen Defiziten des restitutiven Bodenschutzes im geltenden Privatrecht	160
I. Die 'Monetarisierung' von Bodenschäden	161
II. Die 'Aufsplitterung' des obligatorischen Bodenhaftungsschutzes bei einem Wechsel der Aktivlegitimation	163
III. Die Verjährungsfristen: Zu kurz und zu starr	164
IV. Fazit	166

C. Die Lastentragung im öffentlichen Bodensanierungsrecht unter dem Einfluß des Privatrechts.....	168
§ 1 Rechtsgrundlagen des öffentlichen Bodensanierungsrechts: Eine scheinbare 'Renaissance des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts'	168
§ 2 Prolog: Umfang der Lastenabwälzung bei Bodensanierungsmaßnahmen.....	173
I. Gefahrforschungsmaßnahmen.....	175
II. Rekultivierungsmaßnahmen.....	177
III. Die Entsorgungspflicht für anfallende Abfälle.....	180
IV. Fazit.....	181
§ 3 Die Entdeckung der lastenverteilenden Dimension des Ordnungsrechts: Umbildung zum öffentlichen Haftungsrecht.....	182
I. Einführung zum Meinungsstand: Auswahl und Ausgleich zwischen Sanierungsverantwortlichen auf drei Stufen.....	185
II. Kritik: Die Interdependenz der verschiedenen Rechtsbeziehungen im 'Dreieck'	188
III. Sonderproblem: Beteiligung des Fiskus	190
§ 4 Die Konkurrenz zwischen privat- und ordnungsrechtlicher Lastenverteilung.....	191
I. Die Überschneidung von ordnungsrechtlicher Sanierung und privatrechtlicher Restitution	192
1. Das Harmonisierungsgebot.....	194
2. Die 2 x 2 Lösungsvarianten	196
II. Die interne Lastenverteilung zwischen den Sanierungsverantwortlichen nach Maßgabe der öffentlich-rechtlich dominierten Lösungsvarianten: Störerauswahl und Ausgleich nach 'Gerechtigkeitspostulaten'	198
1. Entwicklung von 'Gerechtigkeitspostulaten' und Verursacherprinzip	199
2. Die bisherige Haltung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.....	203
3. Materielle Ableitung der 'Gerechtigkeitspostulate' und eine erste Kritik.....	205
4. Störerauswahl nach 'Gerechtigkeitspostulaten' und privatrechtliche Lastenverteilung: Privatrechtsgestaltender Charakter der behördlichen Auswahlentscheidung?.....	206
5. Die hoheitliche Auswahlentscheidung als Eingriff in die Privatautonomie: Ein Drittwirkungsproblem	211
a) Die Reichweite des Gewährleistungsgehalts der Privatautonomie	217
b) Systemanwendung und Systembeachtung.....	220
c) Ergebnis: Abschirmung des Privatrechts	223
III. Die h.L. im öffentlichen Recht: Interner Ausgleich zwischen Verursacher und geschädigtem Zustandsstörer nach Gesamtschuldregeln (§§ 421ff. BGB)	224
1. Ein verdeckter Systemkonflikt zwischen privatem und öffentlichem Recht.....	226
2. Die ablehnende Haltung des Bundesgerichtshofes zum störerinternen Ausgleich.....	229
3. Die Gegenargumentation der h.L.: Interpretatorische Begründung einer allgemeinen Gefährdungshaftung für Bodenschäden.....	231

4.	Eine Folgenbetrachtung zur Gesamtschuldtheorie: Aushöhlung des Privatrechts.....	235
a)	Systembrüche: Eine Wiederkehr des Konflikts zwischen 'actio negatoria' und obligatorischem Haftungsrecht	236
aa)	Zum Beispiel: Das Schuldprinzip	238
bb)	Die Durchgriffshaftung in Veräußerungsfällen: Das Problem der Schutzwürdigkeit	239
cc)	Weitere Probleme an Fallbeispielen: 'Beweislastverschiebung' und 'Unendlichkeitseffekt'	241
dd)	Verdrängung des Geschädigtenprinzips in seinem unter Umweltgesichtspunkten sinnvollen Teil.....	243
b)	Der derivative Charakter der Bodengefährdungshaftung: Die Abhängigkeit von der öffentlich-rechtlichen Störerbestimmung.....	244
c)	Das Privatrecht unter dem Vorbehalt des Ordnungsrechts: Der partielle Verlust der autonomen Wertungskompetenz.....	245
5.	Die privatrechtsgestaltende Wirkung der materiellen (abstrakten) Ordnungspflicht in der Regreßkonstruktion der h.L.	246
6.	Abschottung des Privatrechts: Das Argument aus § 823 II BGB.....	248
7.	Ergebnis: Abschottung des Privatrechts gegenüber der interpretatorischen Einführung eines störerinternen Ausgleichsanspruchs	251
8.	Anhang I: Die kompetenzrechtliche Problematik der landesrechtlichen Begründung von Ausgleichsansprüchen zwischen Ordnungspflichtigen.....	252
9.	Anhang II: Verfassungswidrige Rückwirkung der geplanten Einführung einer Ausgleichspflicht zwischen mehreren Sanierungsverantwortlichen im Entwurf des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Zugleich eine Auflistung der maßgebenden Erwägungen.....	259
a)	Rechtscharakter der beabsichtigten Regelung	260
b)	Auswirkungen der beabsichtigten Regelung des Bundes-Bodenschutzgesetzes auf das privatrechtliche Lastenverteilungssystem.....	261
c)	Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot	265
aa)	Keine Unklarheit der Rechtslage	268
bb)	Keine Unklarheit infolge landesrechtlicher Regelung.....	269
cc)	Keine Unklarheit infolge verbreiteter Fehlinterpretation.....	270
dd)	Fehlen einer ausfüllungsfähigen Regelungslücke im Privatrecht.....	272
ee)	Das Argument der externen Haftung des Verursachers.....	273
d)	Beeinträchtigung des Vertrauens in die Verlässlichkeit gesetzlicher Rahmenbedingungen	275
e)	Ergebnis.....	277
10.	Sonderproblem: Der Fiskus als Deponiebetreiber	278
11.	Ergebnis und Ausblick: Das geltende Privatrecht als 'Determinante' der öffentlich-rechtlichen Altlastenhaftung.....	280
IV.	Die These von der Verdrängung des repräsentativen Ordnungsrechts durch das private Haftungsrecht.....	283
V.	Harmonisierung im Wege privatrechtsorientierter Interpretation des öffentlichen Bodensanierungsrechts.....	287
1.	Grenzen der Harmonisierung.....	287

2. Die zwangsläufige 'Spaltung' des Störerbegriffs: Gefahrenabwehr- und lastenrechtlicher Störerbegriff.....	289
3. Eine Bewertung.....	292
4. Entwicklung des lastenrechtlichen Störerbegriffs.....	292
§ 5 Die ordnungsrechtliche Handlungshaftung bei Bodenkontaminationen.....	295
I. Rechtsgrundlagen.....	295
II. Zielstellung: Annäherung an die Wertungen des allgemeinen privatrechtlichen Integritätsschutzes - 'Jellineksche Formel' und 'Holländische Lösung'.....	297
III. Verursachungsbegriff und privatrechtliche Haftung: Meinungsstand.....	300
1. Streitpunkt: Verursachungsbeitrag der Abfallproduzenten.....	303
2. Das Problem der Doppelinanspruchnahme.....	304
3. Divergierende Haftungsstandards.....	305
IV. Verursachung und Beweislast: Die Theorie vom Anscheinsstörer.....	307
V. Die sog. 'Legalisierungswirkung' öffentlich-rechtlicher Genehmigungen.....	311
1. Begriffswandel und Meinungsstand.....	311
2. Öffentlich-rechtliche Genehmigung und Folgenverantwortung.....	315
3. Folgenverantwortung und Privatrecht.....	317
4. Die Folgenverantwortung bei Einhaltung präventiver Standards: Ein Problem der Rechtfertigungsparallelität.....	320
5. Altlastenverursachung und Legalisierungswirkung.....	322
6. Ergebnis.....	324
VI. Ordnungsrechtliche Pflichtennachfolge und Privatrecht.....	324
VII. Ergebnis.....	330
VIII. Die Überlagerung der ordnungsrechtlichen Handlungshaftung durch das Abfallrecht: Der Exklusivitätsgrundsatz.....	331
1. Exklusivitätsgrundsatz und interne Lastenverteilung.....	333
2. Von der begrenzten Durchbrechung des Exklusivitätsgrundsatzes zu seiner Preisgabe.....	335
3. Die zeitliche und gegenständliche Anwendbarkeit des Bundesabfallgesetzes auf Altlasten.....	338
IX. Einfluß der immissionsrechtlichen Nachsorgepflicht (§§ 17 I, IVa, V; 5 III Nr. 1 BImSchG) auf die ordnungsrechtliche Handlungshaftung.....	343
§ 6 Die Tatbestände der öffentlich-rechtlichen Gefährdungshaftung kraft ordnungswidrigen Zustandes der Sache.....	346
I. Extensionstendenzen: Die Fälle der fortdauernden Zustandshaftung.....	347
II. Überblick: Reduktionsbestrebungen.....	352
1. Die Theorie von der 'Opferposition' des Zustandsstörers.....	352
2. Die These von der Erstreckung der persönlichen Reichweite der Legalisierungswirkung.....	355
3. Die abfallrechtliche Zustandshaftung und ihre Reduktionen.....	357

III. Eigene Lösung: Herstellung von Konkordanz zur privatrechtlichen Risikoverteilung als Grundlage einer Reduktion	360
1 a) 'Gestörte Privatnützigkeit' und 'Sonderopfer': Vorteilsausgleichung bis zur Höhe des Grundstückswertes	361
1 b) Rechtstechnische Umsetzung der Haftungsreduktion: Wertabschöpfungsansprüche sowie Duldungspflicht und öffentliche Last	364
2 a) Das Äquivalent privatrechtlicher Ausgleichsansprüche: Der Ausgleichsgedanke	366
2 b) Rechtstechnische Umsetzung: Subsidiarität der Reduktion	368
3 a) Verantwortung des Eigentümers für die Wahrung öffentlicher Belange: Obliegenheit zur Geltendmachung von Rechtsbehelfen des Eigentumsschutzes	369
3 b) Wechselwirkung zwischen Effektivität des Eigentumsschutzes und öffentlich-rechtlicher Pflichtenstellung des Eigentümers	372
4. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Reduktion der Zustandshaftung	375
IV. Ergebnis: Geschädigtenprinzip und Harmonisierung	377
§ 7 Die Auswahl unter mehreren Sanierungsverantwortlichen auf Ermessensebene	378
I. Ermessensleitlinien und Maßgeblichkeit der privatrechtlichen Lastenverteilung	379
II. Äußerungen zur Verbindlichkeit der Ermessensleitlinien in Literatur und Rechtsprechung	381
III. Eigene Lösung: Autonomie der Ordnungsbehörden von der maßgebenden privatrechtlichen Lastenverteilung	383
IV. Ergebnis: Das Harmonisierungsgebot als bloßes Willkürverbot	387
§ 8 Besonderheiten der Rechtssituation in den neuen Bundesländern: Die gemeindeutsche Tradition des Polizeirechts	389
I. Zum Abfallrecht der ehemaligen DDR	390
II. Zur Freistellung nach Art. 1 § 4 III UmwRG	391
D. Zwangsläufigkeit eines 'restaurativen' Ausgleichsanspruchs	394
§ 1 Bereicherungsrechtlicher Ausgleich (§§ 812ff. BGB)	395
§ 2 Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677ff. BGB)	397
§ 3 Umfang der Pflicht zum Aufwendungsersatz: Das Problem der externen Haftungsprivilegierung des Geschädigten	398
§ 4 Ergebnis	399
E. Gesamtergebnis zur Harmonisierung	401
F. Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Lastentragungsprinzipien	404
G. Nachwort: Aspekte der Einheit der Rechtsordnung	406
§ 1 Ein Rückblick	407

§ 2 Das Geschädigtenprinzip als Problem der Disharmonien von Privatrecht und öffentlichem Recht.....	411
§ 3 'Systemgerechtigkeit' statt 'Lastengerechtigkeit': Altlastensanierung nach dem Geschädigtenprinzip.....	413
H. Thesen	415
Literaturverzeichnis.....	416