

Silke Bender

Ökonomische Analyse der öffentlich-rechtlichen Störerhaftung

Eine Untersuchung der Altlastenproblematik
und des Bundes-Bodenschutzgesetzes

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Rainer Walz

A 236987

Deutscher Universitäts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	1
1.1 Einordnung	1
1.2 Fragestellung	9
1.2.1 Haftungsregime: Verursacherprinzip vs. Gemeinlastprinzip.....	10
1.2.2 Funktion des Haftungsrechts aus ökonomischer Perspektive	11
1.2.3 Innere Rechtfertigung der Störerhaftung	13
1.2.4 Arbeitsthese: Erkennbarkeit und Beherrschbarkeit.....	15
1.2.5 Effizienz-Ziel des Haftungsrechts.....	16
1.2.6 Zielübereinstimmung bzw. Begründungsgleichklang zwischen (Umwelt-) Ökonomik und juristischem Gefahrenabwehrrecht.....	17
1.2.7 Zusammenfassung	18
1.3 Vorgehensweise	18
1.4 Untersuchungsgang.....	20
 1. Teil: Juristische Fragestellung	
 2 Darstellung der Störerhaftung	22
2.1 Voraussetzungen der Störerhaftung	23
2.1.1 Verhaltensverantwortlichkeit	23
2.1.2 Zustandsverantwortlichkeit	24
2.1.3 Tatbestandsmerkmal der Verursachung	24
2.1.3.1 Zurechnungstheorie.....	26
2.1.3.2 Kritik an der Unmittelbarkeitslehre	28
2.1.3.3 Exkurs: Verursacherprinzip	30
2.1.4 Haftungsrestriktion aufgrund Legalisierungswirkung	31

2.1.5	Begriff der „Gefahr“ und der „Störung“	32
2.1.6	Polizeiliche Schutzgüter	35
2.2	Kostentragung einer Gefahrbeseitigungsverfügung	35
2.2.1	Grundverfügung und Eigen- oder Ersatzvornahme	37
2.2.1.1	Grundverfügung	37
2.2.1.1.1	Eigenvornahme	38
2.2.1.1.2	Ersatzvornahme	38
2.2.1.1.3	Zwischenergebnis zur Eigen- und Ersatzvornahme	39
2.2.1.1.4	Rückgriffsansprüche des Störers?	39
2.2.1.1.4.1	Öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage	40
2.2.1.1.4.1.1	Ansprüche aus dem Gefahrenabwehrrecht?	40
2.2.1.1.4.1.2	Ansprüche aus sonstigem öffentlichen Recht?	43
2.2.1.1.4.1.3	Zwischenergebnis	43
2.2.1.1.4.2	Zivilrechtliche Anspruchsgrundlage	43
2.2.1.1.4.2.1	Ein Störer ist durch Bescheid „konkretisiert“	44
2.2.1.1.4.2.1.1	Gesamtschuldnerausgleich, § 426 BGB analog?	45
2.2.1.1.4.2.1.2	Geschäftsführung ohne Auftrag, §§ 677 ff. BGB	49
2.2.1.1.4.2.1.3	Ungerechtfertigte Bereicherung, §§ 812 ff. BGB	52
2.2.1.1.4.2.2	Sämtliche Störer sind durch Bescheid „konkretisiert“	53
2.2.1.2	Ergebnis	55
2.2.1.3	Exkurs: Differenzierung zwischen der Inanspruchnahme des Störers zur Gefahrenabwehr und Erstattung der Polizeikosten?	56
2.2.2	Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme und Sofortvollzug	57
2.2.2.1	Unmittelbare Ausführung	58
2.2.2.2	Verpflichtung zum Kostenersatz	58
2.2.2.3	Sofortvollzug	60
2.2.2.4	Ergebnis	61
2.2.3	Ergebnis zur Kostentragung einer Gefahrbeseitigungsverfügung	61
2.3	Auswahlermessen zwischen den Störern	62
2.3.1	Prämissen des Auswahlermessens	63
2.3.2	Bedeutung der Ermessensentscheidung	64
2.3.3	Existierende Ermessenskriterien	67

3 Bundes-Bodenschutzgesetz	70
3.1 Sanierungsverpflichtung aus Handlungshaftung.....	71
3.2 Sanierungsverpflichtung aus Zustandshaftung.....	72
3.3 Neue Sanierungsverpflichtete	74
3.4 Haftungsrestriktion aufgrund Legalisierungswirkung	75
3.5 Ausgleichsanspruch, § 24 Abs. 2 BBodSchG	76
3.5.1 Verursachungsanteil	79
3.5.2 Reihenfolge der Inanspruchnahme.....	82
3.6 Zusammenfassung.....	83
 4 Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Störer-	
haftung	84
4.1 Ausgangsfälle der <i>BVerfG</i> -Entscheidung.....	84
4.2 Gründe der <i>BVerfG</i> -Entscheidung.....	85
4.3 Zusammenfassung der <i>BVerfG</i> -Entscheidung	88
 5 Parallele zur Gefährdungshaftung	89
5.1 Struktur der Gefährdungshaftung.....	90
5.1.1 Gefährdungshaftung aus ökonomischer Sicht.....	90
5.1.2 Gefährdungshaftung im deutschen Recht	90
5.1.3 Zusammenfassung.....	93
5.1.4 Gefährdungshaftung mit Annex	93
5.1.4.1 Halterhaftung.....	95
5.1.4.2 Haftungsausschluss durch höhere Gewalt.....	97

5.1.4.3	Haftungsbegrenzung durch Haftungshöchstgrenzen.....	98
5.1.5	Gefahr bzw. Störung und Schaden.....	99
5.2	Vergleich mit Verhaltensverantwortlichkeit	100
5.3	Vergleich mit Zustandsverantwortlichkeit	102
5.4	Ergebnis	104
2. Teil: Ökonomische Beantwortung		
6	Ökonomische Theorie des Haftungsrechts.....	106
6.1	Ausgangspunkt	106
6.1.1	Marktversagen durch externe Effekte	107
6.1.1.1	Markt als Allokationsmechanismus	107
6.1.1.2	Umwelt als öffentliches Gut.....	109
6.1.1.3	Externe Effekte.....	111
6.1.1.4	Zusammenfassung	112
6.1.2	Internalisierung externer Effekte.....	112
6.1.2.1	Pigou-Steuer.....	113
6.1.2.2	Verhandlungslösung.....	114
6.2	Grundlagen	115
6.3	Exkurs: Verursacherprinzip	117
6.3.1	Wirtschaftswissenschaftliche Sichtweise.....	119
6.3.2	Kritik	119
6.3.2.1	Coase-Theorem	119
6.3.2.2	Bestimmung des Verursachers	120
6.3.2.3	Verursacherprinzip als Leerformel	121
6.3.2.4	Verursacherprinzip und Internalisierung externer Effekte.....	122

6.3.3	Ergebnis zum (rechts-)ökonomischen Verständnis.....	124
6.3.4	Umweltrechtliches Verständnis	125
6.3.5	Juristische Intuition im Baurecht?.....	127
6.3.6	Ergebnis.....	128
6.4	Figur des “cheapest cost avoider”	129
7	Analyse der Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit	130
7.1	Erkenntnisse der ökonomischen Analyse des Haftungsrechts.....	130
7.2	Ökonomische Analyse der Gefährdungshaftung im Hinblick auf die Störer-	
	haftung	134
7.2.1	Bestimmung der „Art“ des Schadens	134
7.2.2	Ergebnis zur „Art“ des Schadens	138
7.2.3	Vergleich mit der Verhaltensverantwortlichkeit	138
7.2.3.1	Bedeutung für die Zusatzhaftung	138
7.2.3.1.1	Ökonomische Analyse der Haftung für das Verhalten Dritter	140
7.2.3.1.1.1	Persönliche Haftung des Agenten	142
7.2.3.1.1.2	Haftung des Prinzipals für Verhalten des Agenten	142
7.2.3.1.2	Ergebnis zur Haftung für das Verhalten Dritter	143
7.2.3.1.3	Effizientes Haftungsregime für die Zusatzverantwortlichkeit	144
7.2.3.2	Ergebnis zur Zusatzhaftung.....	146
7.2.4	Vergleich mit der Zustandsverantwortlichkeit.....	148
7.2.5	Haftungsausschluss für „höhere Gewalt“	149
7.2.6	Sonderfall: Entwicklungsgefahren	150
7.2.6.1	Begriff der „Entwicklungsgefahren“	150
7.2.6.2	Haftung für Entwicklungsgefahren im deutschen Recht.....	151
7.2.6.3	Ökonomische Wirkungen.....	151
7.2.6.4	Schlussfolgerung für die Störerhaftung	152
7.2.7	Keine Haftungsbegrenzung	153
7.3	Ergebnis	154

7.4 Folgerung	155
8 Haftungsanteile mehrerer Störer	158
8.1 Ökonomische Analyse multikausaler Schäden.....	160
8.1.1 Fahrlässige Haftung	162
8.1.2 Gefährdungshaftung	165
8.1.3 Zwischenergebnis.....	167
8.2 Quantifizierbarkeit und Gefährdungshaftung.....	168
8.2.1 Gesamtschuld	168
8.2.2 Kriterium zur Quantifizierbarkeit	171
8.3 Ergebnis	173
9 Ex ante-Ansatz des Polizeirechts.....	173
9.1 Ex post-Ansatz des Deliktsrechts	175
9.2 Bedeutung für die Störerhaftung.....	177
9.3 Ergebnis	179
 3. Teil: Rechtliche Umsetzbarkeit	
10 Fazit.....	180
11 Rechtspolitischer Vorschlag	183
12 Ausblick	185