

# Freistellung und Haftungsbegrenzung von Sanierungspflichtigen im Rahmen von Sanierungsverträgen

NIKOLAUS STEINER, NIKOLAUS SÖNTGERATH

**Das Bundes-Bodenschutzgesetz hat zu einer Haftungserweiterung der Beteiligten im Grundstücksverkehr gegenüber schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten geführt. Die zuständige Behörde kann im Rahmen eines Sanierungsvertrags den Sanierungsverantwortlichen und den Investor freistellen. Problematisch kann die Reichweite der Freistellung sein. Beleuchtet wird das Themenfeld aus der Sicht des Eigentümers/Investors und aus Sicht einer Behörde. Der Beitrag basiert auf Vorträgen der Autoren im Rahmen der Tagung „Freistellung bei Sanierungs- und Flächenrecyclingmaßnahmen in den Kommunen“ im März dieses Jahres in Hattingen. Veranstalter war der AAV NRW.**

## Vorbemerkung

Eine festgestellte Altlast oder ein Altlastenverdacht führt in vielen Fällen dazu, dass das Grundstück praktisch nicht mehr nutzbar und dem Grundstücksverkehr entzogen ist. Der Grundstückseigentümer scheut hohe Sanierungskosten. Ein Käufer, der ein Interesse an einer Wieder- oder Neunutzung des Grundstückes hat, ist wegen des Risikos der Altlastenhaftung nicht ohne weiteres zu finden.

Zwischen den Sanierungspflichtigen, d. h. den Grundstückseigentümern und/oder den Verursachern der Altlast, und der Behörde besteht häufig Streit über die festzusetzenden Sanierungsmaßstäbe und -ziele, da bundeseinheitliche Prüf- und Maßnahmenwerte nur für einige wenige Parameter existieren. Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)<sup>1</sup>, das am 01.03.1999 in Kraft getreten ist, eine bundesweit einheitliche Rechtsgrundlage für die Bewältigung von Altlasten und schädlichen Bodenver-

änderungen geschaffen. In der auf der Grundlage des BBodSchG erlassenen Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)<sup>2</sup> werden jedoch im Anhang 2 bislang nur für einige Schadstoffe Prüf- und Maßnahmenwerte angegeben.

Die Regelung in § 4 Abs. 5 BBodSchV, wonach auf die im Bundesanzeiger veröffentlichten Ableitungsgrundsätze abzustellen ist, sofern in der Verordnung für einen Schadstoff kein Prüf- oder Maßnahmenwert festgesetzt ist, ist in der Praxis wegen der Kompliziertheit der Ableitungsgrundsätze nur schwer umsetzbar. Es ist zu hoffen, dass der Verordnungsgeber auch für die übrigen Parameter Prüf- und Maßnahmenwerte erlässt.

Darüber hinaus hat das BBodSchG zu einer erheblichen Erweiterung des sanierungspflichtigen Personenkreises geführt. In die Sanierungsverantwortlichkeit einbezogen wurden der Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers, der frühere Eigentümer eines Grundstücks sowie derjenige, der aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine andere juristische Person einzustehen hat, der ein kontaminiertes Grundstück gehört.

In der Altlastenpraxis ist feststellbar, dass der Vollzug des neuen Bodenschutzrechtes wegen offener Rechtsfragen und fehlender Vollzugshilfen Schwierigkeiten bereitet. Auch ist immer wieder eine gewisse Zurückhaltung von Bodenschutzbehörden gegenüber vertraglichen Regelungen spürbar. Diese Vollzugsprobleme sowie die Tatsache, dass die verschiedenen Beteiligten (Bodenschutzbehörde, Kommune, Grundstückseigentümer, Investor und Käufer) sehr unterschiedliche Interessen verfolgen, führen nicht selten zu einer Blockadesituation. Diese kann in vielen Fällen durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrages mit einer Freistellungsklausel aufgelöst werden.

Eine gesetzliche Definition des Begriffs „Freistellung“ findet sich weder im BBodSchG noch in den entsprechenden Ausführung- und Ergänzungsgesetzen der Länder. Ebenso wenig existiert eine Musterfreistellungsklausel, die sich in der Praxis durchgesetzt hat. Unter dem Begriff der Freistellung wird hier die Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Haftung von Sanie-

rungspflichtigen gegebenenfalls nach einer erfolgten Sanierung sowie der Verzicht der zuständigen Behörde auf weitergehende Maßnahmen verstanden. Nicht behandelt wird hier die vollständige Freistellung sowohl von der öffentlich- als auch privatrechtlichen Verantwortlichkeit für Umweltschäden oder von der Kostenlast im Sinne des Umweltaustragengesetzes (UmwRG).

## Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Sanierungsverträge

Da für eine Freistellung in diesem Sinne nur eine vertragliche Lösung in Betracht kommt, bedarf es zunächst der Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Sanierungsverträge.

Der Gesetzgeber hat den Sanierungsvertrag im BBodSchG nur ausschnitthaft in § 13 Abs. 4 geregelt. Die wesentlichen und ergänzenden Bestimmungen ergeben sich deshalb aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht, §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Das BBodSchG weist in § 13 Abs. 4 BBodSchG im Zusammenhang mit der Abwicklung des zentralen Instruments der Altlastensanierung – dem Sanierungsplan – auf eine Vertragslösung zwischen den zur Sanierung Verantwortlichen und der zuständigen Bodenschutzbehörde ausdrücklich hin. Gemäß § 13 Abs. 4 BBodSchG kann mit dem Sanierungsplan der Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Plans vorgelegt werden, der auch die Einbeziehung Dritter vorsehen kann.

§ 13 Abs. 4 BBodSchG stellt damit klar, dass der öffentlich-rechtliche Sanierungsvertrag „die Einbeziehung Dritter“ regeln kann. Als Dritte kommen zunächst die gemäß § 4 Abs. 3 und Abs. 6 BBodSchG zur Sanierung Verantwortlichen in Betracht. Zulässig ist darüber hinaus auch die vertragliche Einbeziehung von Investoren und/oder Versicherern, da der Kreis der Dritten nach § 13 Abs. 4 BBodSchG nicht weiter eingeschränkt ist. Dritte sind damit alle natürlichen oder juristischen Personen, die von der Behörde nicht nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG zur Vorlage eines Sanierungsplans verpflichtet werden können<sup>3</sup>.

Im Einzelfall kann die vertragliche Einbeziehung Dritter zur Schaffung von Transparenz und Akzeptanz oder zur Verhinderung

<sup>1</sup> Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17.03.1998, Bundesgesetzblatt 1998, Teil I, S. 502; nachzulesen auch in TerraTech 7, Nr. 2/1998, S. 27-32.

<sup>2</sup> Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) vom 12.07.1999, Bundesgesetzblatt 1999, Teil I, S. 1554; nachzulesen auch in TerraTech 8, Nr. 4/1999, S. 22-36.

<sup>3</sup> Fluck: „KrW-/AbfG/BodSchR, Kommentar“, Loseblatt, Stand April 2001, § 13 BBodSchG, Rn. 262.

von „Blockadehaltungen“ empfehlenswert sein. Ferner können in öffentlich-rechtlichen Sanierungsverträgen grundsätzlich auch anderweitige Vereinbarungen (z. B. zu Ausgleichsansprüchen der zur Sanierung Verpflichteten untereinander) im Sinne von § 24 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG getroffen werden.

Es bedarf keiner besonderen Begründung, dass sich der öffentlich-rechtliche Sanierungsvertrag im Zusammenhang mit der Haftungsbegrenzung als rechtliches Lösungsinstrument anbietet, weil er ein größtmögliches Maß an Flexibilität bietet und die insbesondere bei ungewissen Sachverhalten gegensätzlichen Standpunkte der Beteiligten über den Umfang der Haftung und die erforderlichen Maßnahmen bündelt und verbindlich regelt. Da § 13 Abs. 4 BBodSchG allerdings einen nur sehr allgemeinen Hinweis auf den zulässigen Inhalt öffentlich-rechtlicher Sanierungsverträge gibt, bestimmt sich deren Wirksamkeit im Wesentlichen nach §§ 54 ff. VwVfG, wobei die materiellen Vorgaben zur Sanierung in § 4 Abs. 3 BBodSchG grundsätzlich beachtet werden müssen.

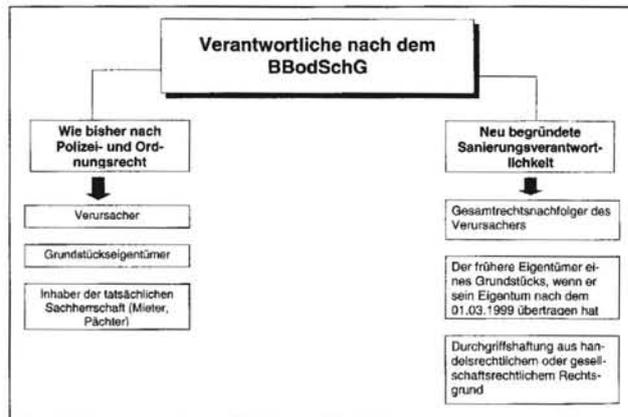
Wie sich aus §§ 13 Abs. 4, 24 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG ergibt, stehen dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrages, mit dem eine Haftungsbeschränkung des Sanierungsverantwortlichen/Investors geregelt werden soll, keine grundsätzlichen Handlungsformverbote im Sinne von § 54 Satz 1 VwVfG entgegen, da das BBodSchG selbst ausdrücklich auf eine Vertragslösung hinweist.

Da in den typischen Altlastenfällen der Sachverhalt häufig nicht voll aufklärbar ist, die Gesetzeslage gegensätzliche Auslegungen und Auffassungen zulässt, Unsicherheiten über den/die Verursacher und das Maß der Verhältnismäßigkeit ihrer Inanspruchnahme besteht, die sich weder in einem summarischen verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren noch in dem sich anschließenden mehrjährigen erstinstanzlichen Klageverfahren befriedigend klären lassen, kommt der Abschluss eines Vergleichsvertrages im Sinne von § 55 VwVfG zwischen den Beteiligten in Betracht<sup>4</sup>.

Gemäß § 55 VwVfG kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

§ 55 VwVfG gestattet es der Bodenschutzbehörde, aus verfahrensökonomischen Gründen – z. B. zur Vermeidung kosten- und zeitintensiver gerichtlicher Verfahren – einen Vergleichsvertrag nach pflichtgemäßem Ermessen abzuschließen. Insbesondere dann, wenn der Aufwand für die Behebung der bestehenden tatsächli-

**1: Verantwortliche nach dem BBodSchG**



chen und/oder rechtlichen Ungewissheiten unverhältnismäßig groß wäre, ist die behördliche Entscheidung zu Gunsten des Abschlusses eines Vergleichsvertrages zulässig und geboten.

Ergebnis des gegenseitigen Nachgebens ist ein öffentlich-rechtlicher Sanierungs-(Vergleichs-)Vertrag, in dem die Parteien einvernehmlich Art und Umfang der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen festlegen sowie – nach deren Durchführung – eine Haftungsbegrenzung (Freistellung) des Pflichtigen/Investors gegenüber den festgestellten und sanierten Verunreinigungen für die Zukunft vereinbaren. Bild 1 stellt die Verantwortlichkeiten nach dem BBodSchG dar.

Eine vertragliche Freistellung mit dem zuvor beschriebenen Inhalt ist unter Beachtung der übrigen formellen Anforderungen nach § 57 VwVfG (Schriftform) sowie § 58 VwVfG (Mitwirkungserfordernisse) wirksam. Insbesondere ist sie nicht wegen Verstoßes gegen § 59 Abs. 1 VwVfG nichtig.

Nach § 59 Abs. 1 VwVfG ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ergibt. Nichtig sind entsprechend § 134 BGB solche Verträge, die gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen. In der einschlägigen Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, § 4 Abs. 3 BBodSchG stelle ein gesetzliches Gebot dar, das bei Nichtbeachtung zur Nichtigkeit des Vertrages führe<sup>5</sup>. Im Ergebnis ist diese Auffassung mit Fluck<sup>6</sup> abzulehnen, da im Einzelfall eine Sanierungsverpflichtung wegen Unzumutbarkeit und Unverhältnismäßigkeit entfallen kann<sup>7</sup>. Damit fehlt es an einem besonderen Rechtsverstoß, den § 134 BGB voraussetzt<sup>8</sup>.

Demgegenüber wäre eine vertragliche Freistellung eines Pflichtigen bezüglich aller zukünftig eintretenden schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten ermessensfehlerhaft und ihr die Wirksamkeit wegen Verstoßes gegen § 59 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG abzuspochen, da in diesem Fall die Voraussetzungen für einen Vergleich gera-

de nicht vorgelegen haben. Nach § 59 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist ein Vergleichsvertrag nichtig, wenn dessen Voraussetzungen gemäß § 55 VwVfG nicht vorliegen und ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt rechtswidrig wäre. Nichtigkeit kommt daher in Betracht, wenn überhaupt keine Vergleichslage, d. h. keine Ungewissheit gegeben war oder kein gegenseitiges Nachgeben erfolgte. Eine vorbehaltlose Freistellung wegen aller, auch nicht bekannter, in der Vergangenheit erfolgten und damit nicht nur der vertragsgegenständlichen Kontaminationen wäre grundsätzlich ebenfalls ermessensfehlerhaft.

Neben dem bereits behandelten Vergleichsvertrag nach § 55 VwVfG können Sanierungspflichtige mit der Bodenschutzbehörde auch einen öffentlich-rechtlichen Austauschvertrag im Sinne von § 56 VwVfG abschließen. Ein Austauschvertrag nach § 56 Abs. 1 Satz 1 VwVfG setzt voraus, dass sich die Bodenschutzbehörde zu einer Leistung und der Vertragspartner zu einer Gegenleistung verpflichten, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Gemäß § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG muss die Gegenleistung den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen.

Eine mögliche Leistung der Bodenschutzbehörde kann beispielsweise die vertragliche Freistellung des Pflichtigen/Investors nach dem Erreichen bestimmter Sanierungsziele sein. Gegenleistung des Pflichtigen/Investors ist die Durchführung bestimmter Sanierungsmaßnahmen auf eigene Rechnung. In der Praxis dürften Vergleichs- und Austauschverträge im Sinne von §§ 55, 56 VwVfG häufig eine Gemengelage bilden. Bild 2 zeigt die möglichen Formen öffentlich-rechtlicher Freistellungsverträge.

**Wesentliche Inhalte von Sanierungsverträgen**

Rechtssicherheit kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag für die Beteiligten nur bewirken, wenn bestimmte grundsätzliche Anforderungen an dessen inhaltliche, stets schriftliche Ausgestaltung beachtet wer-

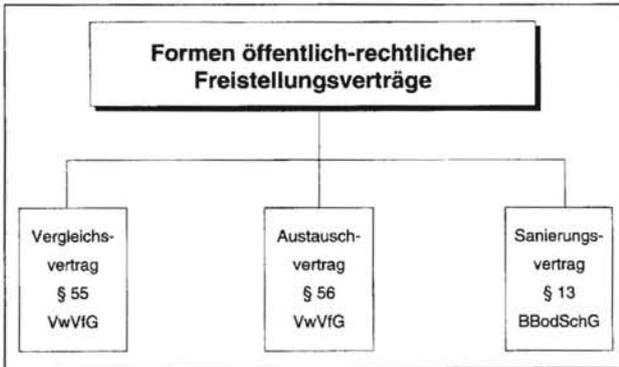
<sup>4</sup> vgl. hierzu Frenz/Heßler: „Altlastensanierung und öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVuZ) 2001, S. 13 ff.

<sup>5</sup> Frenz: „BBodSchG, Kommentar“, 2000, § 13 Rn. 129.

<sup>6</sup> Fluck: a. a. O., § 13 BBodSchG, Rn. 347.

<sup>7</sup> Wortlaut § 4 Abs. 3 Satz 3 BBodSchG.

<sup>8</sup> Schapmann: „Der Sanierungsvertrag“, 1. Aufl. 1998, S. 162 m. w. N.



2: Formen öffentlich-rechtlicher Freistellungsverträge

den. Allgemein gilt, dass die vertraglich zu regelnden Inhalte naturgemäß davon abhängen, welche Fallkonstellation gegeben ist. Davon ausgehend sollten insbesondere die Beteiligten, ggf. zustimmungsberechtigte Dritte, das Sanierungsgrundstück, die wechselseitig zu übernehmenden Rechte und Pflichten, die bisher bekannten Untersuchungen zu Gefahrenlage und Standortverhältnissen sowie die Freistellung des Sanierungsverantwortlichen von weiteren Maßnahmen so konkret wie möglich beschrieben werden.

Üblicherweise werden einem öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrag in einer Präambel die mit dem Vertragsinhalt zu verfolgenden Ziele, der Anlass für den Vertragsabschluss sowie Angaben zu den Eigentums- und/oder Nutzungsverhältnissen der betreffenden Fläche vorangestellt. Die Präambel soll den Willen der Parteien möglichst verdeutlichen. Sofern nicht bereits schon in der Präambel die Eigentums- und Nutzungsverhältnisse konkret beschrieben wurden, sind hierzu genaue Angaben, auch zur Umweltsituation, d. h. zu etwa vorhandenen Erkundungen, Sanierungsuntersuchungsberichten bzw. Gefährdungsabschätzungen in weiteren Paragraphen zu treffen. Etwaige existierende Dokumentationen zur Umweltsituation sollten stets dem Vertrag als Anlage beigelegt werden.

Kernstück jeder Vereinbarung sind einerseits die vom Sanierungsverantwortlichen ggf. noch durchzuführenden Untersuchungs- und/oder Sanierungsmaßnahmen und andererseits die nach ordnungsgemäßem Abschluss der Maßnahmen von der Bodenschutzbehörde verbindlich und schriftlich auszusprechende Freistellung des Verantwortlichen von weitergehenden Anforderungen. Auch bei der Abfassung der erforderlichen Maßnahmen gilt der Grundsatz, dass die zu übernehmenden Pflichten so konkret wie möglich formuliert werden müssen. Das Sanierungsziel, die zu seinem Erreichen erforderlichen Dekontaminations-, Sicherungs-, Schutz-, Beschränkungs- und ggf. Eigenkontrollmaßnahmen sind genau zu bezeichnen. Auf keinen Fall sollten die Beteiligten in dem Sanierungsvertrag offen lassen, ob es sich um eine abschließende oder eine nur teilweise Regelung handelt. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, das Sanierungsprogramm abschließend festzulegen.

### Haftungsbegrenzung des Grundstückseigentümers

An der Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers hat sich mit Inkraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes jedenfalls dem Wortlaut nach nichts geändert. Die Haftung des Grundstückseigentümers ist Ausfluss der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Grundgesetz (GG). Eigentümer ist diejenige natürliche oder juristische Person, der das Eigentum an der betroffenen Fläche zusteht. Maßgebend für den Eigentumserwerb und den Eigentumsübergang an einem Grundstück sind die Vorschriften der §§ 873 ff. und 925 ff. BGB i. V. m. der Grundbuchordnung (GBO). Hiernach ist allein entscheidend, wer im Grundbuch als Eigentümer eingetragen ist. Demzufolge ist bei einem Grundstückserwerb der Käufer eines notariellen Kaufvertrages erst dann Eigentümer, wenn der Erwerb grundbuchlich vollzogen worden ist.

Da die Zustandsstörerhaftung allein an das Eigentum an der betroffenen Fläche geknüpft ist, spielt es grundsätzlich auch keine Rolle, ob der Eigentümer das Vorhandensein der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast kennt oder für das Entstehen mit verantwortlich ist. Der Grundstückseigentümer haftet vollkommen unabhängig von der Kenntnis und der Verursachung der schädlichen Bodenveränderung.

Wegen dieser unbegrenzten und sehr weitreichenden Haftung des Grundstückseigentümers wurde in der Vergangenheit häufig über eine Haftungsbegrenzung des Grundstückseigentümers nachgedacht. Auch im Entwurf des Bundes-Bodenschutzgesetzes war eine Haftungsbegrenzung vorgesehen. Da der Gesetzgeber die Haftungsbegrenzung dann nicht in die endgültige Fassung des BBodSchG übernommen hat, wurde angenommen, dass für eine Haftungsbegrenzung kein Raum ist.

Unso überraschender wurde der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000<sup>9</sup> aufgenommen. Zunächst hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz bekräftigt, dass der Eigentümer unbegrenzt haftet, auch wenn er die Gefahrenlage weder verursacht noch verschuldet hat. Die gesetzlichen Regelungen des Bun-

des und der Länder über die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers seien keine entschädigungspflichtigen Regelungen i. S. v. Art. 14 Abs. 3 GG, sondern zulässige Regelungen von Inhalt und Schranken des Eigentümers nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Ziel dieser Regelungen sei es, unbeschadet der Haftung des Verursachers eine effektive Gefahrenabwehr auch durch den Eigentümer als Herrn der Sache sicherzustellen. Der Eigentümer habe nämlich regelmäßig die rechtliche und die tatsächliche Möglichkeit, auf die Sache und damit auf die Gefahrenquelle einzuwirken.

Nach dem Bundesverfassungsgericht ist die Eigentümerhaftung allerdings durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt, der nur eine erforderliche und im Hinblick auf den Zweck angemessene und zumutbare Grundrechtsbeeinträchtigung zulässt. Unzulässig sei es in diesem Zusammenhang, den Eigentümer mit Sanierungskosten zu belasten, die ihm nicht zumutbar seien. Ohne abschließend zu definieren, in welchen Fällen eine Unzumutbarkeit gegeben sei, hat das Bundesverfassungsgericht folgende Gesichtspunkte für maßgeblich erachtet:

- Unabhängig von der Höhe der Sanierungskosten sei für den Eigentümer eine Sanierungsverpflichtung immer zumutbar, wenn er das Risiko einer Altlast bewusst in Kauf genommen hat, z. B. wenn er in voller Kenntnis der Altlastensituation ein belastetes Grundstück erworben hat.

- Sofern ein bewusstes Inkaufnehmen der Altlast nicht gegeben sei, könne als Anhaltspunkt für eine unzumutbare Belastung des Grundstückseigentümers angesehen werden, dass die Sanierungskosten den Verkehrswert des belasteten Grundstücks nach der Sanierung übersteigen. In diesem Falle werde nämlich die Privatnützigkeit des Eigentums in Frage gestellt, da der Grundstückseigentümer dann mit seinem sonstigen privaten Vermögen für die Sanierung des Grundstückes aufkommen müsste. Für den Eigentümer sei es nur zumutbar, bis zur Höhe des Verkehrswertes mit Sanierungskosten belastet zu werden.

- Ebenfalls ein Fall der Unzumutbarkeit soll vorliegen, wenn die Gefahr, die von dem Grundstück ausgeht, aus Naturereignissen, aus der Allgemeinheit zuzurechnenden Ursachen oder von nicht nutzungsberechtigten Dritten herrührt. In diesem Falle dürfte die Sanierungsverantwortlichkeit nicht unbegrenzt dem Eigentümer zur Last fallen.

- Eine Haftungsbegrenzung wegen Unzumutbarkeit kommt auch in solchen Fällen in Betracht, in denen das zu sanierende Grundstück den wesentlichen Teil des Vermögens des Pflichtigen bilde und die Grundlage seiner privaten Lebensführung einschließlich seiner Familie darstelle. In diesen Fällen trete die Aufgabe der Eigentumsgarantie, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen, in den Vordergrund.

Da das Bundesverfassungsgericht nur beispielhaft Fälle benannt hat, in denen eine Unzumutbarkeit gegeben sein kann und

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss v. 16.02.2000, Az.: 1 BuR 242/91 und 1 BuR 315/99, NJW 2000, S. 2573, im Internet veröffentlicht unter [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de).

da die Konturen der angesprochenen Fallkonstellationen sehr unscharf sind, dürften weiterhin viele offene Fragen bestehen, die voraussichtlich vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen werden müssen.

**Freistellungsklauseln**

Für den Sanierungsverantwortlichen ist die Freistellungsregelung aus mehreren Gründen von großer Bedeutung. Der Sanierungspflichtige möchte in etwa wissen, welche finanziellen Belastungen auf ihn zukommen und wann die Sanierungsmaßnahmen beendet werden können. Dieses Interesse haben nicht nur der Verursacher und der derzeitige Grundstückseigentümer, sondern insbesondere der Investor und/oder der Käufer, der als künftiger Eigentümer haftbar gemacht werden kann. Die Freistellung von der Haftung für darüber hinausgehende Anforderungen schafft für den Sanierungspflichtigen und für den Investor Rechtssicherheit. Sie ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass eine kontaminierte Fläche mit gegebenenfalls hohem Investitionsaufwand saniert und einer neuen Nutzung zugeführt werden kann. Einseitige Sanierungsanordnungen der zuständigen Behörde können diese Rechtssicherheit in dem Umfang nicht schaffen.

Allgemein anerkannt ist, dass die zuständige Behörde den Sanierungsverantwortlichen und den Investor grundsätzlich freistellen kann und dass eine Freistellung im Rahmen eines Sanierungsvertrages geregelt werden kann<sup>10</sup>. Rechtsgrundlage für eine Haftungsfreistellung des Sanierungsverantwortlichen sind die Ermessensvorschriften der §§ 9 Abs. 2 und 10 Abs. 1 BBodSchG. Hiernach kann die zuständige Behörde die erforderlichen Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen gegenüber den Verantwortlichen anordnen. Der Begriff „kann“ bedeutet, dass der Behörde ein Ermessen zusteht, ob und gegenüber wem sie Maßnahmen verfügt (Entschließungs- und Auswahlermessen).

Zwar hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 3 BBodSchG geregelt, dass vorhandene Altlasten und schädliche Bodenveränderungen zu sanieren sind. Dieses Sanierungsgebot wird jedoch zum einen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit beschränkt, was auch an dem Wortlaut von § 4 Abs. 3 Satz 3 BBodSchG deutlich wird. Zum anderen handelt es sich hierbei um eine abstrakte Sanierungsverpflichtung, die ohne eine Konkretisierung durch einen Vollzugsakt Makulatur ist. Denn der Sanierungspflichtige kann alleine aufgrund des abstrakten Gesetzesbefehls nicht wissen, welche konkreten Maßnahmen er ergreifen und welche Sanierungsziele und -zielwerte er erreichen soll. Hierzu bedarf es der Konkretisierung in Form einer Sanierungsanordnung oder eines Sanierungsvertrages. Im Rahmen des Vollzugs steht der Behörde das oben dargelegte Ermessen zu.

Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn aufgrund bestimmter Sachverhalte eine Ermessensreduzierung auf Null gegeben ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn akute Gefahren für Leib oder Leben von Menschen bestehen.

Fraglich ist, welche Reichweite eine Freistellungsregelung haben kann. Aus Sicht des Sanierungsverantwortlichen und des Investors sollte die Freistellung möglichst weitgehend und umfassend erfolgen. Vertragliche Freistellungsklauseln könnten wie folgt lauten:

*„Die zuständige Behörde stellt den Sanierungsverantwortlichen und/oder den Investor im Rahmen des Vertragsgegenstandes von weitergehenden Untersuchungs-/Sicherungs-/Sanierungsmaßnahmen bezogen auf den Boden und/oder das Grundwasser frei, die über die in den §§ ... genannten Maßnahmen hinausgehen. Die zuständige Behörde bestätigt gegenüber dem Sanierungsverantwortlichen und/oder dem Investor den erfolgreichen Abschluss der Untersuchungs-/Sicherungs-/Sanierungsmaßnahmen.“*

Oder folgende Klausel:

*„Nach Abschluss der in den §§ ... vereinbarten und vom Sanierungspflichtigen durchzuführenden Maßnahmen werden behördlicherseits keine weitergehenden Forderungen zur Untersuchung/Sanierung des Bodens/Grundwassers erhoben. Die Erfüllung der Untersuchungs-/Sanierungsverantwortlichkeit wird durch die Behörde spätestens vier Wochen nach Abschluss der Untersuchungs-/Sanierungsarbeiten schriftlich bestätigt.“*

Denkbar ist auch folgende Klausel unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Haftungsbegrenzung des Grundstückseigentümers:

*„Der Grundstückseigentümer verpflichtet sich zur Durchführung von Untersuchungs-/Sanierungsmaßnahmen maximal bis zu einem Betrag in Höhe des Verkehrswertes des Grundstückes. Von darüber hinausgehenden Maßnahmen wird er freigestellt.“*

Von Seiten der Behörden wird gelegentlich gegen eine vorbehaltlose Freistellung eingewendet, dass sich die Freistellung nur auf bislang bekannte Kontaminationen beziehen kann. Dieser Einwand ist berechtigt, da das Auffinden bisher nicht bekannter Schadenserherde zu einer anderen Gefahrenbeurteilung und zum Erfordernis darüber hinausgehender Sanierungsmaßnahmen führen kann. Diese Problematik ist allerdings durch eine Vertragsanpassung oder Kündigung lösbar.

**Vertragsanpassung bei neuen Sachverhalten und Grenzwertänderungen**

Die Beteiligten eines öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrages können eine Regelung

treffen, die vorsieht, wie bei neuen Erkenntnissen tatsächlicher (z. B. Entdeckung bisher nicht bekannter Kontaminationen) oder rechtlicher Art (z. B. Änderungen von Prüf- und/oder Maßnahmewerten) zu verfahren ist. Zwingend ist eine solche Regelung indes nicht, weil sich bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht, § 60 VwVfG, ergibt, dass bei einer wesentlichen Änderung der bei Vertragsabschluss maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Umstände jede Vertragspartei eine Anpassung des Vertrages verlangen kann, wenn ihr ein Festhalten an der ursprünglichen Regelung nicht zuzumuten ist.

Soweit eine Anpassung nicht möglich bzw. unzumutbar ist, kann der Vertrag von jeder Seite gekündigt werden. Darüber hinaus hat die Behörde ein einseitiges Kündigungsrecht, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen, § 60 Abs. 1 Satz 2 VwVfG. Die gesetzliche Regelung des § 60 VwVfG kann vertraglich nicht abbedungen werden, da es sich hier um zwingendes Recht handelt. Aus diesem Grund sollten die Beteiligten bereits bei Vertragsabschluss vereinbaren, dass sie bei wesentlich geänderten Verhältnissen in erneute Vertragsverhandlungen mit dem Ziel einer angemessenen Neuregelung eintreten.

Zur Klarstellung empfiehlt es sich, im Sanierungsvertrag die Geschäftsgrundlage genauestens zu beschreiben, indem die vorhandenen Gutachten in den Vertrag einbezogen und die im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bekannten Kontaminationen sowie der Vertragszweck möglichst genau angegeben werden. Hierdurch lassen sich später Streitigkeiten darüber vermeiden, welche Kerntrisse über den Umfang und die Reichweite der Kontaminationen die Grundlage des Sanierungsvertrages und der Freistellung waren. Auch kann die Freistellungsklausel dahingehend präzisiert werden, dass sich die Freistellung ausschließlich auf die in den Altlastengutachten benannten und damit vertragsgegenständlichen Kontaminationen bezieht.

Bei der ggf. erforderlichen Anpassung des Vertragsinhalts an die (wesentlich) geänderten Erkenntnisse ist von den ursprünglich wechselseitig vereinbarten Risikosphären auszugehen. Das von jeder Seite bei Vertragsabschluss vertraglich übernommene Risiko ist deshalb im Hinblick auf ein etwaiges Anpassungsverlangen zu berücksichtigen. Hat eine Seite beispielsweise bewusst ein verbleibendes Risiko übernommen, ist der einmal geschlossene Vertrag weiterhin bindend. Aus diesem Grund ist bereits im Kapitel „Wesentliche Inhalte von Sanierungsverträgen“ darauf hingewiesen worden, die bei Vertragsschluss vorhandenen Sanierungsunterlagen usw., soweit vorhanden, ausdrücklich zum Gegenstand des Vertrages zu erklären.

<sup>10</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: „Altlastengutachten II“, Sondergutachten 1995, Tz. 215; Frenz/Hefster: NVwZ 2001, S. 13/16; Frenz: a. a. O. § 13 Rn. 133; Sahm: „Umwelt- und Pla-

nungsrecht (UPR)“, 1999, S. 374/377; Kobes: NVwZ 1998, S. 794; Bickel: „Kommentar zum BBodSchG“, 2. Aufl. 2000, § 13 Rn. 8.