

Kapitel 2: Rechtsgrundlagen der Altlastensanierung

Gliederung

- 2.1 Rechtslage vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes
- 2.2 Begriffsbestimmungen
- 2.3 Überblick über BBodSchG, BBodSchV, Landes-Bodenschutzgesetze
- 2.4 Bodenschutzrechtliche Grundpflichten
- 2.5 Verantwortliche Personen des Bodenschutzes
- 2.6 Vorsorge-, Prüf- und Maßnahmenwerte, Grundwassersanierung
- 2.7 Wer trägt die Kostenlast?
- 2.8 Natural Attenuation

2.1 Rechtslage vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes

Zu Beginn dieser Lerneinheit geben wir Ihnen einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen vor Inkrafttreten des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG), der Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) sowie einen kurzen Überblick über die Entstehungsgeschichte dieser beiden Regelwerke.

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

/ die früheren Rechtsgrundlagen der Altlastensanierung sowie

/ die Entstehungsgeschichte des BBodSchG nebst untergesetzlichen Regelwerken kennen.

Im Immissionsschutz- und Wasserrecht stehen spezielle Gesetze zum Schutz der Umweltmedien Luft und Wasser bereit. Bis zum

Erlass des BBodSchG und der BBodSchV fehlte eine entsprechende Regelung des Bundes für das Umweltmedium Boden.

Vor Inkrafttreten des BBodSchG sowie der BBodSchV waren hinsichtlich des Bodenschutzes und der Altlastensanierung auf bundesgesetzlicher Ebene gegebenenfalls das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie das Wasserhaushaltsgesetz, das Baugesetzbuch sowie das Chemikaliengesetz einschlägig. Bereits Anfang der 90er Jahre wurden zur Umsetzung der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung vom 07.03.1985¹ mehr als 50 Bundesgesetze um bodenschützende Vorschriften ergänzt.

landesrechtliche Regelungen

Außer den eben erwähnten bundesrechtlichen Vorschriften waren hinsichtlich des Bodenschutzes und der Altlastensanierung landesrechtliche Regelungen zu beachten. Spezielle Bodenschutzgesetze bestanden in Baden-Württemberg, Berlin und Sachsen. Beispielfhaft sei hier das Berliner "Gesetz zur Vermeidung und Sanierung von Bodenverunreinigungen (Berliner Bodenschutz-Gesetz)" am 10.10.1995 verabschiedet, erwähnt. Dieses Gesetz stellte erstmalig im Berliner Stadtgebiet den Boden als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen unter besonderen Schutz. Nach Maßgabe dieses Gesetzes waren bestehende Bodenverunreinigungen zu beseitigen sowie nachhaltige Einwirkungen auf den Boden so weit wie möglich zu vermeiden.

In weit überwiegendem Maße ergänzten die einzelnen Bundesländer jedoch ihre Abfallgesetze. Beispielfhaft sei hier auf das Landesabfallgesetz (LabfG NW) vom 21.06.1988 des Landes Nordrhein-Westfalen eingegangen, welches sich in den §§ 28 ff. LabfG NW mit Altlastenfragen befasste. Es enthielt als erstes Landesgesetz eine Definition der Begriffe Alttablagerungen, Altstandorte und Altlasten und eine detaillierte Beschreibung derselben.

Polizei - und Ordnungsrecht

Neben den zuvor erwähnten Landes-Bodenschutzgesetzen bzw. Landesabfallgesetzen wurde, insbesondere soweit deren Regelungen unvollständig bzw. nicht durchsetzbar waren, die landesgesetzlich normierten allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Gesetze ergänzend, oder wo entsprechende Regelungen gänzlich fehlten, auch originär angewandt. Teilweise wird, bzw. wurde auf diese Vorschriften in den landesabfall-/altlastenrechtlichen Regelungen auch ausdrücklich Bezug genommen. Das Polizei- und Ordnungsrecht der Länder stellt mit der sog. Generalklausel zur Gefahrenabwehr nicht nur eine gesetzliche Handlungsermächtigung für die zuständigen Behörden zur Verfügung. Darüber hinaus trifft es auch Aussagen zum Vorliegen einer Gefahr, zur Gefahrforschung, zu polizeilichen Verantwortlichkeiten (sog. Störerauswahl) und zur sachgerechten Auswahl unter mehreren Störern. (zum Gefahrenbegriff vgl. später in Kapitel 2.4).

¹ BT-Drucksache 10/2977

*Unbefriedigende Rechtslage:
diverse Länderlisten*

Die zuständigen Behörden zogen zudem zur Bestimmung der im Einzelfall zu erfüllenden Anforderungen eine oder mehrere von ca. 40 verschiedenen Listen mit Prüf- oder Orientierungswerten heran (z. B. LAGA-/LAWA-/Holland-/NRW-/Berliner - Liste; Eickmann-Kloke-Liste), welche überwiegend von einzelnen Bodenkundlern oder privaten Verbänden entwickelt wurden. Die Werte der Listen waren hinsichtlich ihrer Ableitung, ihrer Höhe und ihres Anwendungsbereiches häufig nicht vergleichbar, was bezüglich der Verwaltungspraxis der Länder eine erhebliche Rechtzersplitterung zur Folge hatte, die den Vollzug belastete und, bezogen auf Unternehmen mit sanierungsbedürftigen Betriebsstandorten, im bundesweiten Vergleich zu Wettbewerbsverzerrungen führen musste.

**Altlastenrelevante Regelungen vor
Inkrafttreten des BBodSchG**

Landesabfallgesetze

Landesbodenschutzgesetze

Polizei- und
Ordnungsrecht

diverse Länderlisten

Neben dem BBodSchG sollte diesem Missstand vor allem mit der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung begegnet werden. Die Verordnung enthält bundesweit zu beachtende rechtsverbindliche Standards zur Gefahrenabwehr und Vorsorge und trägt hierdurch zur Kalkulierbarkeit der mit Bodenbelastungen und Altlasten verbundenen Risiken bei.

Das BBodSchG ist am 01.03.1999 in Kraft getreten. Die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung wurde am 17.07.1999 wirksam.

Das BBodSchG schließt als drittes umweltmediales Bundesgesetz eine Regelungslücke für das Umweltmedium Boden. Das BBodSchG schafft die Voraussetzungen für einen wirksamen Bodenschutz und die Sanierung von Altlasten. Das Gesetz stellt einheitliche Anforderungen, die die Grundlage für ein effektives

BBodSchV

Inkrafttreten BBodSchG und BBodSchV

Altlastenmanagement bilden. Das BBodSchG bildet als weitgehender Ersatz der Bodenschutzgesetze und altlastenrechtlichen Regelungen der Länder eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Sanierung von Altlasten. Das BBodSchG integriert vorbeugenden Bodenschutz und Altlastensanierung. Es schafft das rechtliche Instrumentarium zu bundesweit einheitlicher Erfassung, Untersuchung, Bewertung und Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten. Das Gesetz regelt, wer für die Untersuchung und Sanierung verantwortlich ist, bestimmt die Anforderungen an die Sanierung und die Sanierungsplanung und regelt die Überwachung von Altlasten.

*Rückwirkungsproblematik;
alte Rechtslage*

Das BBodSchG musste, um wirkungsvoll zu sein, so ausgestaltet werden, dass es die Abwehr und Beseitigung aller vom Boden oder von Altlasten ausgehenden Gefahren und Risiken einschließlich der bereits vorhandenen Kontaminationen erfasst. Das Gesetz musste insoweit also auch zurück wirken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rückwirkung belastender Vorschriften muss der Bürger eines Rechtsstaates allerdings darauf vertrauen können, dass sein - dem geltenden Recht entsprechendes Handeln - von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt. Dieses Vertrauen wird verletzt, wenn der Gesetzgeber ein rückwirkendes Gesetz erlässt. Das Rückwirkungsverbot wird aus dem in den Artikeln 20 Abs.3 und 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verankerten Rechtsstaatsprinzip abgeleitet. Um hier also Konflikte mit den dargestellten Grundsätzen zu vermeiden, fasste man die zurück wirkenden Pflichten zur Abwehr und zur Beseitigung der konkret vom Boden und von Altlasten für Rechtsgüter des Einzelnen oder der Allgemeinheit ausgehenden Beeinträchtigungen so, dass die Anforderungen des BBodSchG nicht über das vor dem Inkrafttreten des Gesetzes maßgebende Landesrecht hinaus gehen. Vor diesem Hintergrund wurden die zentralen Begriffe des BBodSchG, die für die Voraussetzungen und die Reichweite der aufgrund des Gesetzes zur erfüllenden Pflichten entscheidend sind, nämlich die Begriffe der "schädlichen Bodenveränderung" im Sinne von § 2 Abs. 3 BBodSchG und der Begriff der "Altlasten" im Sinne von § 2 Abs. 5 BBodSchG und schließlich das durch § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG geregelte Sanierungsziel jeweils auf die Gefahrenabwehr hin ausgerichtet (vgl. dazu Kap. 2.2).

2.2 Begriffsbestimmungen (Boden, schädliche Bodenveränderungen, Verdachtsflächen, Altlasten, altlastenverdächtige Flächen, Sanierung)

Inhalt

Zu Beginn dieser Lerneinheit geben wir Ihnen einen Überblick über die wesentlichen und im BBodSchG häufig verwendeten Rechtsbegriffe. Im Gegensatz zu diesen rechtlich geprägten Beg-

riffen stehen die bodenkundlich geprägten Definitionen der BBodSchV – hier insbesondere § 2 BBodSchV – die in der Praxis der Altlastensanierung eine große Rolle spielen. Auf die Lektüre des Verordnungstextes wird insoweit verwiesen.

Lernziele

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

- Die zentralen Begriffe des BBodSchG auffinden, in ihrem Regelungsgehalt erkennen und wiedergeben können.

Definition Boden

Der Begriff des Bodens ist in § 2 Abs. 1 BBodSchG definiert. Boden im Sinne des BBodSchG ist die obere Schicht der Erdkruste, soweit sie Träger der in § 2 Abs. 2 BBodSchG genannten Bodenfunktionen ist, einschließlich der flüssigen Bestandteile (Bodenlösung) und der gasförmigen Bestandteile (Bodenluft). Das Grundwasser und die Gewässerbetten werden vom Bodenbegriff nicht umfasst (s. Kap. 2.7).

Der Begriff des Bodens ist funktional zu verstehen.² Die Definition des Bodens knüpft an den in § 1 Satz 1 BBodSchG genannten Zweck des Gesetzes an, konkrete Funktionen des Bodens nachhaltig zu sichern oder wieder herzustellen. Auf die "obere Schicht der Erdkruste" kommt es demgemäss für den Anwendungsbereich des Gesetzes nur dann an, soweit sie die Grundlage der in § 2 Abs. 2 BBodSchG genannten Bodenfunktionen ist. Somit hängt es vom Inhalt der in § 2 Abs. 2 BBodSchG aufgeführten Bodenfunktionen und dem Ort, an dem die jeweilige Funktion relevant wird, ab, bis zu welcher Tiefe die "obere Schicht der Erdkruste" als Boden im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist.

Die verschiedenen Bodenfunktionen

Das Gesetz unterscheidet zwischen natürlichen Bodenfunktionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG), der Funktion des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG) und Nutzungsfunktionen des Bodens (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 BBodSchG). Hinsichtlich der Frage, bis zu welcher Tiefe "die obere Schicht der Erdkruste" als Boden zu bezeichnen ist, wird also deutlich, dass die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 a), Nr. 3 b), c) und d) genannten Bodenfunktionen vor allem die oberen Bodenschichten berühren, während Rohstofflagerstätten im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 a) auch in großer Tiefe vorkommen (Steinkohle). Wichtig ist die Feststellung, dass alle aufgeführten Bodenfunktionen gleichrangig sind.

Natürliche Bodenfunktionen

Die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG aufgeführten natürlichen Bodenfunktionen können sich überschneiden. Buchstabe a) betont die Bedeutung des Bodens als Grundlage und Ort aller auf dem Land vorkommenden Lebewesen, während Buchstabe b) mehr auf die Bedeutung des Bodens im Rahmen der Stoffkreisläufe des Naturhaushalts abstellt und seine Bedeutung für Wasser- und Nährstoffkreisläufe hervorhebt. Buchstabe c) wiederum betrifft

² Frenz, Kommentar zum BBodSchG, § 2 Rn. 5

die Fähigkeit des Bodens, bestimmte stoffliche Einwirkungen zu kompensieren. Beispielhaft sei hier das Rückhaltevermögen des Bodens hinsichtlich Schadstoffen und der Vermeidung von Einträgen dieser Schadstoffe in das Grundwasser genannt.

*Archiv der Natur- und
Kunstgeschichte*

Soweit in § 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG die Funktion des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte beschrieben wird, knüpft die dort erwähnte Bodenfunktion an die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften des Bodens an. Die Entstehung einer bestimmten Bodenart, aber auch die Besiedelung durch den Menschen kann anhand der vorgenannten Kriterien bestimmt werden.

Nutzungsfunktionen

Dass der Boden darüber hinaus wichtige Nutzungsfunktionen als Rohstofflagerstätte, als Fläche für Siedlung und Erholung, als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung und für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen wie z. B. Verkehr einnimmt, ist an und für sich selbstverständlich, bedurfte allerdings aus Gründen der Vollständigkeit in § 2 Abs. 2 Nr. 3 BBodSchG ebenfalls der Erwähnung.

*Abgrenzung "schädliche
Bodenveränderung" zu "Altlast"*

Die Begriffe schädliche Bodenveränderung und Altlast stehen sich diametral gegenüber: ersterer bezeichnet im Grunde genommen "Neulasten" also Lasten, die während des Betriebes einer Anlage oder heutiger Benutzung eines Grundstücks entstehen, während der Begriff "Altlasten" auf bodenrelevante Geschehnisse, Benutzungen etc. abstellt, die sich in der Vergangenheit vollzogen haben, bzw. abgeschlossen sind. Nachfolgend wird dieser Gegensatz verdeutlicht.

*Definition "schädliche
Bodenveränderungen"*

Der Begriff der schädlichen Bodenveränderungen wird in § 2 Abs. 3 BBodSchG als Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen, in zentraler Weise definiert. Eine schädliche Bodenveränderung setzt eine Beeinträchtigung von Bodenfunktionen voraus, die geeignet ist, Rechtsgüter des Einzelnen oder der Allgemeinheit zu gefährden. Erfasst werden physikalische, chemische oder biologische Beeinträchtigungen durch Schadstoffeinträge. Derartige Beeinträchtigungen müssen zu Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit führen.

Zentralbegriffe des BBodSchG

Schädliche Bodenveränderungen (sBV)

Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, **Gefahren**, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbei zu führen

Bodenfunktionen:

- - - -
natürliche Funktionen
- - - -
Nutzungsfunktionen
- - - -
Archiv der Natur- und Kulturgeschichte

Altlasten

Altablagerungen und Altstandorte, durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige **Gefahren** für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden

Altablagerung: stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen, sonst. Grundstücke mit Abfällen zur Beseitigung

Altstandort: Grundstücke stillgelegter Anlagen, sonst. Grundstücke mit umweltgefährdenden Stoffen

*Definition "erhebliche Nachteile";
"erhebliche Belästigungen"*

Die Begriffe "erhebliche Nachteile" und "erhebliche Belästigungen" grenzen sich wie folgt ab: "Nachteil" ist eine Beeinträchtigung von Interessen, durch die noch keine Rechtsgüter verletzt werden, so z. B. bei zu erwartenden Vermögenseinbußen. "Belästigungen" sind als Beeinträchtigungen des körperlichen oder seelischen Wohlbefindens zu verstehen, wie sie typischerweise bei Geruchsemissionen, die die Schwelle zur Schädigung der Gesundheit noch nicht überschreiten, auftreten können.

Voraussetzung für das Vorliegen der beiden vorgenannten Tatbestandsmerkmale ist jedoch eine gewisse "Erheblichkeit", also eine gewisse Beeinträchtigungsintensität, um Beeinträchtigungen von Bodenfunktionen als schädliche Bodenveränderungen zu bewerten. Der Begriff der Erheblichkeit dient dazu, geringfügige Beeinträchtigungen auszuschließen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Intensität, mit der Gefahren einerseits und Nachteile und Belästigungen andererseits drohen müssen, in der Regel identisch ist.

Definition "Gefahr"

Unter Gefahr wird eine Sachlage, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung für den Einzelnen oder die Allgemeinheit eintritt, verstanden. An die Wahrscheinlichkeit eines Schadens für ein Rechtsgut sind umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer der möglicherweise eintretende Schaden ist. So reicht bei der Besorgnis eines besonders großen Schadens regelmäßig die entfernte Möglichkeit eines Eintritts aus³. Eine Gefahr liegt mit Blick auf die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BBodSchG genannten Bodenfunktionen in der Regel nicht schon deshalb vor, wenn diese Bodenfunktionen dauerhaft bzw. nachhaltig gestört werden. Vielmehr muss die Bedrohung eines Schutzgutes hinzutreten, um die Störung der Bodenfunktion zu einer Gefahr werden zu lassen. Bloß kurzfristige Beeinträchtigungen, deren Folgen durch menschliches Handeln kurzfristig und vollständig ausgeglichen werden können (z. B. Platzen eines Hydraulikschlauches während Baggararbeiten und Einlaufen des Hydrauliköls in den Boden) können durch menschliches Handeln (Ausbaggern des kontaminierten Erdreichs) vollständig beseitigt werden. Hier wird zwar der Boden in Mitleidenschaft gezogen, jedoch durch das Ausbaggern eine Gefahr für das Grundwasser als geschütztes Gut beseitigt. Hier spielen also auch Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte im Sinne der von Verantwortlichen zu ergreifenden Gegenmaßnahmen eine Rolle. Von einer Gefahrenlage kann bei Überschreitung der in Anhang 2 zur BBodSchV genannten Maßnahmewerte ausgegangen werden. Umgekehrt ist der Gefahrenverdacht bei Unterschreiten der Prüfwerte des Anhang 2 der BBodSchV ausgeräumt. Das Erreichen bzw. Überschreiten von Prüfwerten bedeutet nicht automatisch, dass eine Gefahr für ein geschütztes Rechtsgut vorliegt. Hier bedarf es einer weitergehenden schutzgutbezogenen Betrachtung, wie § 4 Abs. 2 BBodSchV bestimmt. Der Boden wird durch das Bodenschutzgesetz nicht um seiner selbst Willen geschützt! (Näheres zu Prüf- und Maßnahmewerten in Kap. 2.6). Die Begriffe "Gefahren", "erhebliche Nachteile" und "erhebliche Belästigungen" stehen gleichrangig nebeneinander, ohne dass in jedem Fall im Einzelnen bereits eine Gefahr tatbestandlich vorliegen muss.⁴

Gefahrenbegriff

³ Bundesverwaltungsgericht, in DÖV 1970, S. 715

⁴ Sondermann, in: Versteyl/Sondermann, Kommentar zum BBodSchG, § 2 Rn. 46

Eine Gefahr ist eine Sachlage,	
- bei der im einzelnen Fall	Einzelfallprüfung
- die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht,	Wahrscheinlichkeitsmaßstab des Schadenseintritts
- dass in absehbarer Zeit	Zeitkomponente, Prognose für die Zukunft
- ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung für den Einzelnen oder die Allgemeinheit eintreten wird	Schutzgüter: Mensch, Wasser, Luft etc.
- Gefahrenlage kann bei Überschreitung von Prüf- und Maßnahmenwerten vorliegen. Bei Unterschreitung von Prüfwerten: Gefahrenverdacht ist ausgeräumt,	Einzelfallprüfung
§ 4 Abs. 2 BBodSchV	

Schutzgüter des BBodSchG

Anknüpfend an das soeben Gesagte sollen die die bodenrechtlichen Schutz- oder Rechtsgüter bestimmt werden. Die von § 2 Abs. 3 BBodSchG erfassten Schutzgüter decken sich im wesentlichen mit denen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Schutzgüter einzelner Personen sind vor allem das Leben und die Gesundheit. Beispielhaft seien hier genannt die Inhalation von Schadstoffen bei Verwehungen auf kontaminierten Flächen, das Ausgasen von Schadstoffen aus belasteten, dem Wohnen dienenden Flächen sowie die orale Aufnahme belasteten Bodens etwa durch Kleinkinder. Weitere Schutzgüter sind in diesem Kontext das Eigentum und sonstige zum Vermögen gehörende Rechtspositionen⁵. Da Schutzgüter auch vermögenswerte Rechtspositionen des Einzelnen sein können, kann durch eine Beeinträchtigung von Bodenfunktionen auch eine Gefahr für den Verkehrswert der dadurch betroffenen Flächen gegeben sein.

Unter Schutzgütern der Allgemeinheit sind im Zusammenhang mit dem BBodSchG insbesondere der Schutz des Grundwassers vor Schadstoffen, die aus dem Boden ausgewaschen werden kön-

⁵ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Besonderes Verwaltungsrecht, § 15 Nr. 2 b)

nen, sowie der Schutz der Volksgesundheit vor kontaminiertem Trinkwasser einschließlich des Schutzes vor Schadstoffen in Nahrungsmitteln zu nennen.

§ 2 Abs. 4 BBodSchG definiert als Verdachtsflächen Grundstücke, bei denen der Verdacht schädlicher Bodenveränderungen besteht. Im Gesetz selbst wird nicht erklärt, wann und unter welchen Umständen ein Verdacht für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung vorliegt. Da ein Verdacht mit einem Anhaltspunkt gleichbedeutend ist, kann auf die Aufzählung von Anhaltspunkten in § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchV zurück gegriffen werden. Danach liegen Anhaltspunkte für schädliche Bodenveränderungen z.B. vor bei:

- Umgang mit oder Eintrag von Schadstoffen in erheblicher Menge oder über einen längeren Zeitraum,
- erhebliche Freisetzung naturbedingt erhöhter Gehalte an Schadstoffen in Böden,
- erhöhte Schadstoffgehalte in Nahrungs- oder Futterpflanzen,
- Austreten von Wasser mit erheblichen Frachten an Schadstoffen aus Böden.

Definition "Verdachtsflächen"

In § 2 Abs. 5 BBodSchG werden Altlasten definiert als:

- stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind (**Altlablagerungen**), oder ~~aber~~
- Grundstücke stillgelegter Anlagen und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist, ausgenommen Anlagen, deren Stilllegung einer Genehmigung nach dem Atomgesetz bedarf (**Altstandorte**),
- durch die jeweils schädliche Bodenveränderungen oder sonstige **Gefahren** für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden.

Definition "Altlasten"

Die obenstehende Definition des BBodSchG macht deutlich, dass es sich bei Altlasten um stillgelegte Anlagen, insbesondere Abfallbeseitigungsanlagen und Industrieanlagen, handelt, wodurch sich dieser Begriff u. a. in temporärer Hinsicht von der schädlichen Bodenveränderung abgrenzen lässt. Der Begriff der Altlast geht aber, soweit auch stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen einbezogen sind, über den Begriff der schädlichen Bodenveränderung hinaus, denn die Gefahren gehen hier nicht vom Boden, sondern von den abgelagerten Abfällen aus.⁶

*Definition
"altlastenverdächtige Flächen"*

⁶ vgl. zu den weiteren Abgrenzungsmerkmalen: Sondermann, in: Versteyl/Sondermann, Kommentar zum BBodSchG, § 2 Rn. 56

Gemäß § 2 Abs. 6 BBodSchG sind altlastenverdächtigen Flächen solche, bei denen der Verdacht einer Altlast besteht. Anhaltspunkte für das Vorliegen von Altlasten liegen gem. § 3 Abs. 1 BBodSchV vor, wenn auf einer Fläche über einen längeren Zeitraum hinweg ohne die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen wurde. Zufallsfunde, aber auch gezielte Untersuchungen von Boden und Wasser können hier gleichermaßen einen Altlastenverdacht ergeben. Beispielhaft sei hier das Antreffen auffällig verfärbten oder stark riechenden Erdreiches während Bodenaushubarbeiten genannt (sog. organoleptischer Befund).

Solche Gefahren liegen etwa auch dann vor, wenn bei stillgelegten Abfalldeponien Gefahren vom abgelagerten Abfall selbst ausgehen, der bekanntlich keinen Boden im Sinne von § 2 Abs. 1 BBodSchG bildet. Es handelt sich dann um "sonstige Gefahren", die nicht notwendigerweise auf spezifischen Beeinträchtigungen des Bodens beruhen.

Als Sanierung werden im Sinne von § 2 Abs. 7 BBodSchG folgende Maßnahmen verstanden:

- Dekontaminationsmaßnahmen, d.h. Maßnahmen die zur Beseitigung oder Verminderung der Schadstoffe beitragen;
- Sicherungsmaßnahmen, d.h. Maßnahmen die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern oder vermindern, ohne die Schadstoffe zu beseitigen;
- Verminderungs- oder Beseitigungsmaßnahmen, mit deren Hilfe schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens entfernt oder gemindert werden.

ad 1. Dekontaminationsmaßnahmen dienen der Beseitigung der Gefahrenquelle. Hierunter sind alle verfügbaren Verfahren zur Schadstoffzerstörung oder -separierung, soweit sie nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BBodSchV auf technisch und wirtschaftlich durchführbaren Verfahren beruhen, zu verstehen. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 BBodSchV ist nach Abschluss einer Dekontaminationsmaßnahme das Erreichen des Sanierungsziels gegenüber der zuständigen Behörde zu belegen (sog. Abschlussbegutachtung). Ob Dekontaminationsmaßnahmen immer die beste Maßnahme nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG zur dauerhaften Gefahrenabwehr darstellen, kann nicht einheitlich beurteilt werden. Dekontamination ist stets eine Verlagerung kontaminierten Materials von einem Standort zu einem solchen Standort, wo das kontaminierte Material keine oder eine geringere Gefährdung darstellt. Es muss also stets geprüft werden, ob etwa die Verlagerung von belastetem Bodenmaterial wirklich sinnvoll ist!

Definition "Sanierung"

Dekontamination

Sanierungsmaßnahmen

Dekontamination	Sicherung	Verminderung, Beseitigung
-----------------	-----------	------------------------------

- ad. 2 Die in § 2 Abs. 7 Nr. 2 BBodSchG angesprochenen Sicherungsmaßnahmen stellen nur auf den ersten Blick jeweils ein Minus zu den bereits erwähnten Dekontaminationsmaßnahmen dar. Im Gegensatz zur Dekontamination bleiben bei Sicherungsmaßnahmen die Schadstoffe im Boden, wo sie eingekapselt (inertisiert) oder durch andere Maßnahmen in ihrer Ausdehnung im Boden sowie hinsichtlich des Austrags aus dem Boden, soweit technisch möglich, gehindert werden. Gem. § 4 Abs. 3 Satz 2 BBodSchG sind Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen als gleichwertig zu anzusehen!

Sicherungsmaßnahmen

Hinzuweisen bleibt auf § 4 Abs. 5 Satz 1 BBodSchG, wonach bei schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten, die nach dem 01.03.1999 eingetreten sind, Schadstoffe aus dem Boden zu beseitigen sind, soweit dies verhältnismäßig ist. Nach § 4 Abs. 5 Satz 1 BBodSchG besteht die Pflicht zur Dekontamination allerdings nur, "soweit dies im Hinblick auf die Vorbelastung des Bodens verhältnismäßig ist".

§ 4 Abs. 5 S. 1 BBodSchG

§ 2 Abs. 7 Nr. 2 BBodSchG steht in enger Beziehung zu § 5 Abs. 3 BBodSchV. Danach sind Sicherungsmaßnahmen geeignet, wenn sie gewährleisten, dass durch die im Boden oder in Altlasten verbleibenden Schadstoffe dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Sicherungsmaßnahmen sind gegenüber der zuständigen Behörde zu belegen und dauerhaft zu überwachen, um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten. Die Behörde kann im Fall der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG Sicherheitsleistung verlangen.

- ad. 3 Während Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen lediglich stoffliche Belastungen betreffen, wird durch die in § 2 Abs. 7 Nr. 3 BBodSchG beschriebenen Beseitigungs- oder Verhinderungsmaßnahmen ein Weg aufgezeigt, um auch andere Beeinträchtigungen bzw. Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens angemessen zu begegnen. Beispielhaft seien hier Maßnahmen gegen die Erosion oder gegen Bodenverdichtung angeführt, um etwa die in § 2 Abs. 2 BBodSchG genannten Nutzungsfunktionen als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung zu gewährleisten.

Verminderungsmaßnahmen

Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen

Schließlich sei noch auf die in § 2 Abs. 8 BBodSchG vorgesehenen Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen hingewiesen, bei denen es sich um Maßnahmen handelt, die Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit verhindern oder vermindern. Derartige Maßnahmen sind dann erforderlich, wenn hinsichtlich der im Boden oder in Altlasten vorhandenen Gefährdungspotenziale keine geeigneten Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, um eine dauerhafte Abwehr von Gefahren zu erzielen. In Betracht zu ziehen sind hier etwa Nutzungsbeschränkungen auf Altlastenflächen, die Unzugänglichmachung derartiger Gefahrenquellen im Wege einer Einzäunung oder aber auch die bloße Aufstellung von Warn- und Hinweisschildern. Gem. § 4 Abs. 3 BBodSchG sind diese Maßnahmen als nachrangig i. V. zu den oben dargestellten Sanierungsformen anzusehen.

2.3 Überblick über BBodSchG, BBodSchV, Landes- Bodenschutzgesetze

Inhalt

In dieser Lerneinheit erhalten Sie einen Überblick über die Inhalte des BBodSchG, des BBodSchV und der Landes-Bodenschutzgesetze. Des weiteren wird das Zusammenspiel dieser Gesetze und die Rangverhältnisse dargestellt.

Lernziele

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

- /// wissen, in welchem Gesetz Sie welche Regelungen finden können.

Einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des BBodSchG, der BBodSchV und der Landes-Bodenschutzgesetze vermittelt Ihnen die nachfolgende Tabelle.

BBodSchG	BBodSchV	Landesbodenschutzgesetze (z.B. NRW)
-----------------	-----------------	--

- Begriffsbestimmungen	- Definition von Fachbegriffen des Bodenschutzes	- Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Duldungspflichten
- Anwendungsbereich	- Konkretisierung der Anforderungen an Untersuchung, Bewertung, Sanierung von Altlasten und sBV	- Erfassung von sBV und Verdachtsflächen
- Grundpflichten des Bodenschutzes	- Konkretisierung der Vorsorgeanforderungen	- Altlastenkataster
- Anordnungsbefugnisse der Bodenschutzbehörden	- Anhänge mit Detailregelungen:	- Bodeninformationssysteme
- Sanierungsuntersuchung, Sanierungsplan und Sanierungsvertrag	1: Probenahme, Analytik	- Bodenschutzgebiete
- Ermächtigung an Bund bez. konkretisierender Regelungen: BBodSchV	2: Vorsorge-, Prüf- und Maßnahmenwerte	- Bodenschutzbehörden
- Ermächti	3: Sanierungsuntersuchung, -plan	- Ermächtigung zum Erlass einer Sachverständigenverordnung
	4: Bodenerosion durch	

Wesentliche Inhalte des BBodSchG

§ 2 BBodSchG enthält die für die Anwendung des neuen Bodenschutzrechts maßgeblichen Begriffsbestimmungen. Hierzu wird auf Kap. 2.2 verwiesen.

Anwendungsbereich

§ 3 BBodSchG definiert den Anwendungsbereich. Hiernach findet das BBodSchG dann Anwendung, wenn nicht in folgenden Umweltgesetzen spezielle Regelungen enthalten sind, die Einwirkungen auf den Boden regeln. Mit anderen Worten ist das BBodSchG gegenüber spezielleren Bodenschutzregelungen in folgenden Gesetzen subsidiär:

- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)
- Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter
- Vorschriften des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts
- Gentechnikgesetz (GenTechnikG,)
- Bundeswaldgesetz
- Forst- und Waldgesetze der Länder
- Verkehrswegegesetze
- Baugesetzbuch (BauGB)
- Bauordnungsgesetze der Länder
- Bundesberggesetz (BBergG)
- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

Im zweiten Teil enthält das BBodSchG ab den § 4 ff. die Grundpflichten zur Gefahrenabwehr und zur Vorsorge. Erläuterungen finden Sie in Kap. 2.4.

Anordnungsbefugnisse der Bodenschutzbehörden

Bodenschutzbehörden dürfen gegenüber Verpflichteten (s. Kap. 2.5) nur solche Anordnungen treffen, wozu sie ausdrücklich gesetzlich ermächtigt worden sind. Maßnahmen, die ohne gesetzliche Grundlage verlangt bzw. angeordnet werden, sind rechtswidrig und können angefochten werden. Die wesentlichen Ermächtigungsgrundlagen für die Bodenschutzbehörden sind in den §§ 9 und 10 BBodSchG enthalten. § 9 ermächtigt die Bodenschutzbehörden, Maßnahmen zur Erkundung und Untersuchung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten zu treffen, wobei Untersuchungen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG von der Behörde zu tragen sind, während Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG dem Pflichtigen auferlegt werden können (weitere Erläuterungen s. Kap. 2.7). Sanierungsmaßnahmen verfügen und sonstige Anordnungen treffen kann die Behörde auf der Grundlage von § 10 BBodSchG, sofern eine Altlast oder schädliche Bodenveränderung vorliegt.

*Sanierungsuntersuchung,
Sanierungsplan*

Eine wichtige Regelung speziell für Altlasten enthält § 13 BBodSchG. Unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich dann, wenn wegen der Verschiedenartigkeit von Gefahrenabwehrmaßnahmen oder bei besonders gravierenden Altlasten kann die zuständige Behörde Sanierungsuntersuchungen sowie die Vorlage eines Sanierungsplanes verlangen. Welche Inhalte eine Sanierungsuntersuchung und ein Sanierungsplan haben, ist im einzelnen im Anhang 3 der BBodSchV aufgeführt. Der Leser wird gebeten, Anhang 3 vollständig zu lesen.

Da das BBodSchG als Parlamentsgesetz zum Teil sehr abstrakte Regelungen für eine Vielzahl von Fällen trifft und für den Vollzug in der Praxis konkretisierende Regelungen notwendig sind, enthält das BBodSchG z.B. in den §§ 5 (Entsiegelung), 6 (Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden), 7 (Vorsorgepflicht) und 8 (Werte und Anforderungen) Ermächtigungen für die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates konkretere Regelungen durch Rechtsverordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung durch Erlass der BBodSchV Gebrauch gemacht.

Landes-Bodenschutzgesetze

Schließlich werden die Bundesländer in § 21 BBodSchG dazu ermächtigt, ergänzende Verfahrensregelungen und Durchführungsbestimmungen zu erlassen. Bisher haben hiervon Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Hamburg und Thüringen durch Erlass eigener Landes-Bodenschutzgesetze Gebrauch gemacht. Den Ländern obliegt es auch in eigener Verantwortung Regelungen über Sachverständige für Altlasten zu treffen. Bisher haben Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen eigene Sachverständigenverordnungen auf Landesebene erlassen, die sich insbesondere im Hinblick auf das Zulassungsverfahren voneinander unterscheiden.

*Bundesrecht bricht
Landesrecht*

Beim Erlass eigenständiger Regelungen müssen sich die Länder an den durch die Ermächtigung gesteckten Rahmen halten und dürfen hierüber nicht hinausgehen, da das BBodSchG als Bundesrecht entgegenstehendes Landesrecht bricht.

*Wesentliche Inhalte
der BBodSchV*

§ 2 BBodSchV enthält fachtechnische Begriffsbestimmungen, die für die Sanierungspraxis wichtig sind. So werden u.a. die Begriffe Bodenmaterial, orientierende Untersuchung, Detailuntersuchung, Sickerwasserprognose, Wirkungspfad und durchwurzelbare Bodenschicht definiert.

Des Weiteren enthält die BBodSchV Konkretisierungen der abstrakten Anforderungen im BBodSchG an die Untersuchung, die Bewertung und an die Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen. Diese Regelungen sind in den §§ 3 bis 6 enthalten. Vorsorgeregelungen enthalten die §§ 9 bis 12. An dieser Stelle soll insbesondere auf den sehr umfangreichen und zum Teil sehr komplizierten § 12 BBodSchV verwiesen werden, der Anforderungen an das Aufbringen und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden enthält. Wie sich aus Abs. 1 des § 12 BBodSchV ergibt, regelt dieser Paragraf jedoch ausschließlich das Auf- und Einbringen von Materialien zur Herstellung einer durchwurzelbaren Bodenschicht. Dies ist die obere kulturfähige Schicht des Bodens, die von Wurzeln durchdrungen wird. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass § 12 BBodSchV mit seinen strengen Vorsorgeanforderungen nicht gilt, wenn Materialien außerhalb einer durchwurzelbaren Bodenschicht, z.B. unter einem Parkplatz oder unterhalb eines Gebäudes, eingebaut wird.

Anhänge 1 – 4 der BBodSchV

Die wesentlichen Detailregelungen mit z.T. sehr konkreten Bestimmungen sind in den Anhängen 1 – 4 der BBodSchV enthalten. Eine Orientierung lässt sich anhand der Überschriften vornehmen:

- Anhang 1:** Anforderung an die Probenahme, Analytik und Qualitätssicherung bei der Untersuchung
- Anhang 2:** Maßnahmen-, Prüf- und Vorsorgewerte (s. Kap. 2.6)
- Anhang 3:** Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen und den Sanierungsplan
- Anhang 4:** Anforderungen an die Untersuchung und Bewertung von Flächen, bei denen der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung aufgrund von Bodenerosion durch Wasser vorliegt

Zur Vertiefung wird empfohlen, die Anhänge der BBodSchV zu lesen.

2.4 Bodenschutzrechtliche Grundpflichten (Vorsorge-, Abwehr-, und Sanierungspflichten)

Zu Beginn dieser Lerneinheit geben wir Ihnen einen Überblick über die bodenschutzrechtlichen Grundpflichten einschließlich der Adressaten der jeweiligen Verpflichtungen.

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

- // die bodenschutzrechtlichen Grundpflichten im Gesetz auffinden, in ihrem Regelungsgehalt erkennen und wiedergeben können
- // die Adressaten der einschlägigen Bestimmungen definieren und wiedergeben können.

Nach § 7 BBodSchG sind der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück und derjenige, der Verrichtungen auf einem Grundstück durchführt oder durchführen lässt, die zu Veränderungen der Bodenbeschaffenheit führen können, verpflichtet, Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen zu treffen, die durch die Nutzung eines Grundstücks oder in dessen Einwirkungsbereich entstehen können. Im Gegensatz zu den anderen bodenschutzrechtlichen Pflichten des BBodSchG, die in erster Linie die Gefahrenabwehr betreffen, gilt hier der sog. Besorgnisgrundsatz. Der Besorgnisgrundsatz, der beispielsweise auch im Wasserrecht Anwendung findet, besagt, dass jede noch so entfernt liegende Möglichkeit eines Schadenseintritts zu verhindern ist⁷. Im Gegensatz hierzu ist unter einer Gefahr nicht jede Möglichkeit eines Schadenseintritts sondern nur die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens zu verstehen⁸. Soweit es um Flächen geht, die bereits belastet sind, gilt allerdings der Grundsatz der Gefahrenabwehr, wie aus § 7 Satz 7 BBodSchG ersichtlich.

§ 7 Satz 4 bestimmt, dass die Behörde Vorsorgeanordnungen nur treffen kann, wenn entsprechende Anforderungen in einer Rechtsverordnung gemäß § 8 Abs. 2 BBodSchG festgelegt sind. Abzustellen ist also auf die bereits bekannte BBodSchV, dort die §§ 9 und 10 in Verbindung mit Anhang 2 Nr. 4 BBodSchV. Wenn die hier genannten Vorsorgewerte für verschiedene Metalle sowie für PCB, Benzo(a)pyren und PAK durch die Grundstücksnutzung des Grundstückseigentümers oder des Inhabers der tatsächlichen Gewalt überschritten werden, besteht in der Regel die Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast, so dass Vorkehrungen zu treffen sind, um weitere nutzungsbedingte Schadstoffeinträge zu vermeiden oder wirksam zu vermindern.

Inhalt

Lernziele

Die Vorsorgepflicht

*§ 7 S. 4 BBodSchG;
Verweis auf BBodSchV*

Sonderregel "Landwirtschaft"

⁷ BVerwG, DÖV 1981, S. 104/105; Frenz, Komm. zum BBodSchG, § 7 Rn. 31

⁸ Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drucks. 13/6701, S. 29

Eine Sonderregelung gilt wiederum für die Landwirtschaft. Die Vorsorgepflicht gemäß § 7 BBodSchG wird dort durch die "gute fachliche Praxis" erfüllt (§ 17 Abs. 1 BBodSchG).

Vermeidungspflichten

Wohl noch dem vorerwähnten Vorsorgegrundsatz zuzurechnen ist ebenfalls die in § 4 Abs. 1 BBodSchG statuierte Verhaltenspflicht, wonach jeder, der auf den Boden einwirkt, sich so zu verhalten hat, dass schädliche Bodenveränderungen nicht hervorgerufen werden. Adressat dieses Vermeidungsgebots ist jedermann. Das Gebot dient noch der vorbeugenden Gefahrenabwehr.

Grundpflichten des Bodenschutzes			
Vorsorge § 7	Vermeidung § 4 Abs. 1	Abwehr § 4 Abs. 2	Sanierung § 4 Abs. 3, 6
Vermeidung von künftigen Schäden durch Bodennutzung; es gilt der Besorgnisgrundsatz; Verhältnismäßigkeit der Anforderungen	Verhaltenspflicht, so dass keine Schäden hervorgerufen werden; Gefahrenabwehr	Abwehr von drohenden schädlichen Bodenveränderungen; Gefahrenabwehr	Sanierung von Altlasten einschließlich Gewässer, so dass dauerhaft keine Gefahren bestehen, Gefahrenabwehr
Eigentümer, Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Bauherren, Anlagenbetreiber	Jedermann	Eigentümer, Inhaber der tatsächlichen Gewalt	Verursacher, Gesamtrechtsnachfolger, handels- oder gesellschaftsrechtlich Haftender, Delinquent, Eigentümer, früherer Eigentümer, Inhaber der tatsächl. Gewalt

Inhalt der Grundpflichten

Adressaten der Grundpflichten

Gemäß § 4 Abs. 2 BBodSchG sind der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen. Gefahren für den Boden können durch den Zustand von Gebäuden, Anlagen oder Grundstücken hervorgerufen werden. So ist denkbar, dass durch die Korrosion von Anlagen oder Rohrleitungen umweltgefährdende Stoffe in den Boden gelangen.

Abwehrrpflichten

*Sanierungspflichten
(§ 4 Abs. 3 und 6 BBodSchG)*

§ 4 Abs. 3 und § 4 Abs. 6 BBodSchG haben gemeinsam, dass in ihnen jeweils für bestimmte Personenkreise Sanierungspflichten für den Fall, dass schädliche Bodenveränderungen oder eine Altlasten vorliegt, auferlegt werden. § 4 Abs. 3 und 6 unterscheiden sich hinsichtlich der Adressaten: Während in § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast Adressat der Sanierungsverpflichtung ist, wird in § 4 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG auch der frühere Eigentümer eines Grundstücks mit der Sanierungspflicht für den Fall beauftragt, dass er sein Eigentum nach dem 01.03.1999 übertragen hat und die schädliche Bodenveränderung oder Altlast hierbei kannte oder kennen musste.

§ 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG definiert das zu erreichende Sanierungsziel. Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen und Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern sind so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen (dazu sogleich unten).

Die in § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG statuierte Sanierungspflicht wird näher ergänzt in § 8 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG für den Fall der Überschreitung von Maßnahmenwerten, weil in diesen Fällen "in der Regel" vom Vorliegen schädlicher Bodenveränderungen und der Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen auszugehen ist. Eine genaue Definition des zu erreichenden Sanierungszieles bzw. des Sanierungsstandards enthält § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG nicht. Einzelheiten der Sanierungsanforderungen werden in Kap. 2.6 behandelt.

§ 4 Abs. 3 steht in engem Zusammenhang mit § 4 Abs. 4 BBodSchG und der dort beschriebenen planungsrechtlich zulässigen Nutzung des betroffenen Sanierungsgeländes. Gemeint ist z.B. die bauplanungsrechtlich zulässige Nutzung, die nach den in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) vorgesehenen Baugebieten (Wohngebiete, Dorfgebiete, Gewerbegebiete etc.) und den für diese Gebiete zulässigen Nutzungen beurteilt. Das Sanierungsziel orientiert sich an dem sich jeweils ergebenden Schutzbedürfnis. Während in einem Wohngebiet mit Spielplätzen die Gefahr der oralen Aufnahme von Schadstoffen, etwa durch Verzehr von Bodenmaterial, als hoch einzuschätzen ist, ist dies auf einer Industrie- oder Gewerbefläche eher unwahrscheinlich. Infolge dessen wird das Sanierungsziel bei den letztgenannten Flächen unter Bezugnahme auf den Wirkungspfad Boden-Mensch wesentlich geringer sein, als bei Kinderspielplätzen. Nutzungsbezogene Sanierungsanforderung, wie eben beschrieben, sind auch wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geboten. Von einem Verantwortlichen darf nicht mehr verlangt werden, als zur weiteren Nutzung der Fläche erforderlich ist. In diesem Sinne ist die nach § 4 Abs. 3 BBodSchG gebotene Abstimmung des Nutzungsbezugs, also der planungsrechtlich zulässigen Nutzung, mit den gebotenen Maßnahmen durch die Prüf- und Maßnahmenwer-

*Sanierungsziel;
§ 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG*

*Nutzungsbezogene
Sanierungsanforderungen*

te des Anhangs 2 der BBodSchV erleichtert. Vgl. zu den Einzelheiten der Prüf- und Maßnahmewerte Kap. 2.6..

2.5 Verantwortliche Personen des Bodenschutzrechts

In diesem Unterkapitel erhalten Sie einen Überblick über die Personen, denen die Erfüllung der bodenschutzrechtlichen Vorsorge-, Anzeige-, Untersuchungs-, und Sanierungspflichten obliegen und welche Haftungsgrenzen die Rechtsprechung entwickelt hat.

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

- // wissen, wer für welche Maßnahmen verantwortlich ist sowie
- // die Haftungsgrenzen für Grundstückseigentümer kennen.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) kennt verschiedene Verantwortliche, je nachdem welche bodenschutzrechtlichen Pflichten angesprochen sind. Eine Übersicht ist in Kap. 2.4 enthalten.

Die wichtigste bodenschutzrechtliche Pflicht, nämlich die **Sanierungspflicht**, ist in § 4 Abs. 3 bis Abs. 6 BBodSchG geregelt. Hiernach sind die Sanierungspflichtigen dafür verantwortlich, dass der Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Gewässerkontaminationen so saniert werden, dass dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen.

Während die Absätze 1 und 2 des § 4 BBodSchG bodenethische Postulate enthalten, ist § 4 Abs. 3 BBodSchG die Schlüsselnorm der Sanierungsverantwortlichkeit des BBodSchG.

Nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht der Länder, das im wesentlichen auf das Allgemeine Preußische Landrecht von 1793 zurückging, waren für die Abwehr einer Gefahr der sog. Verhaltensstörer und der Zustandsstörer verantwortlich. Verhaltensstörer ist derjenige, der durch sein Verhalten, d. h. durch Tun oder durch Unterlassen eine Gefahr verursacht. Zustandsstörer ist zum einen der Grundstückseigentümer und zum anderen der Inhaber der tatsächlichen Gewalt.

Diesen Kreis der Verantwortlichen hat das BBodSchG erheblich erweitert, in dem es als Sanierungspflichtige zusätzlich den Gesamtrechtsnachfolger, den früheren Eigentümer und denjenigen bestimmt, der aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat.

Grundpflichten des BBodSchG

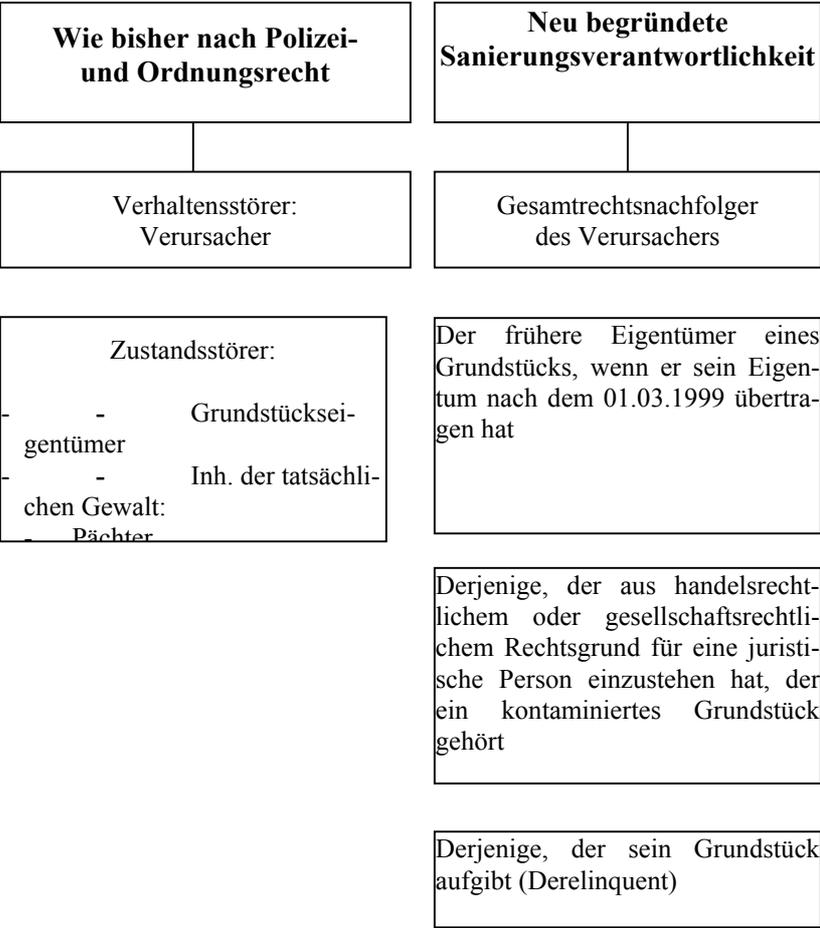
Sanierungspflichtige

*Klassische
Sanierungsverantwortliche*

Nach allgemeinem Verständnis ist Verursacher jede natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts, die zumindest als Teilverantwortlicher an einer Bodenverunreinigung mitgewirkt hat. Bei mehreren Verursachungsbeiträgen ist derjenige als Verursacher zu betrachten, durch dessen Verhalten die Gefahrenschwelle, die eine Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG auslöst, überschritten wird. Das verursachende Verhalten kann in der Form des aktiven Handelns oder des Unterlassens einer Abwehrpflicht begangen werden.

Bei der Verursachung einer Altablagerung ist in diesem Zusammenhang streitig, ob als Verursacher der Abfallerzeuger, der Deponiebetreiber oder der Grundstückseigentümer, der den Deponiebetrieb zugelassen hat, zu betrachten ist.

**Rechtslage ab 01.03.1999:
Sanierungsverpflichtete § 4 Abs. 3, 6 BBodSchG**



Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG haftet neben dem Verursacher auch dessen Gesamtrechtsnachfolger. Auf Grund des klaren Wortlautes des Gesetzes ist hiermit nicht der sog. Einzelrechtsnachfolger, dies ist z. B. der Käufer eines Grundstückes, gemeint.

Bei natürlichen Personen kennt das Gesetz als Gesamtrechtsnachfolger den Erben im Sinne von § 1922 BGB. Bei juristischen Personen findet bei der gesellschafts- bzw. aktienrechtlichen Verschmelzung oder Umwandlung ebenfalls eine Gesamtrechtsnachfolge statt. Der gesellschafts- oder aktienrechtliche Formenwechsel führt dazu, dass das neue Unternehmen mit dem oder den verschmolzenen bzw. umgewandelten Gesellschaften rechtsidentisch ist und daher für deren Verbindlichkeiten haftet. Die Haftung schließt die Verantwortlichkeit für die Verursachung von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten durch den Rechtsvorgänger ein.

Als weitere Fälle einer Gesamtrechtsnachfolge sind die Eingemeindung einer Gemeinde, der Anfall des Vereinsvermögens an den Fiskus nach § 46 BGB, die Umwandlung einer KG in eine OHG und die Verschmelzung von Genossenschaften nach § 93 a Genossenschaftsgesetz (GenG) zu nennen.

An der Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers hat sich mit Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes nichts geändert. Die Haftung des Grundstückseigentümers ist Ausfluss der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 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.

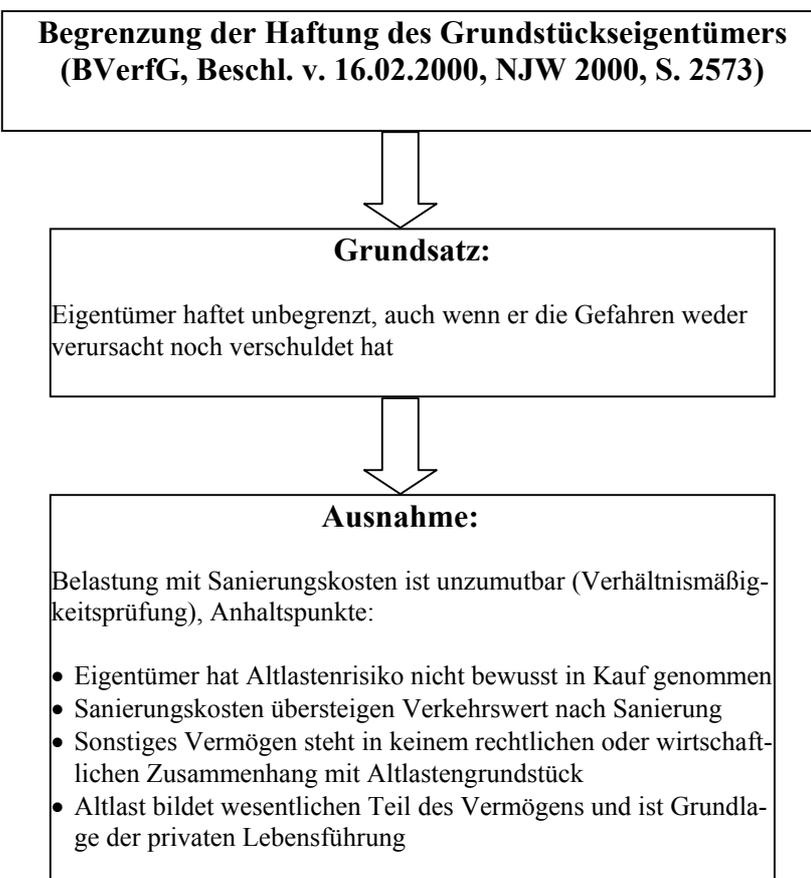
Da die Zustandsstörerhaftung allein an das Eigentum an der betroffenen Fläche geknüpft ist, spielt es grundsätzlich auch keine Rolle, ob der Eigentümer das Vorhandensein der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast kennt oder für das Entstehen mit verantwortlich ist. Der Grundstückseigentümer haftet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

Grundstückseigentümer

*Begrenzung der
Eigentümerhaftung*

Umso überraschender hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 16.02.2000⁹ entschieden, dass die Eigentümerhaftung begrenzt sein kann. Gericht den Grundsatz bekräftigt, dass der Eigentümer unbegrenzt haftet, auch wenn er die Gefahrenlage weder verursacht noch verschuldet hat. Die gesetzlichen Regelungen des Bundes 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 Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 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

⁹ BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000, NJW 2000, S. 2573 ff.

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

Bereits früher war in der Rechtsprechung¹⁰ anerkannt, dass sich ein Grundstückseigentümer nicht durch Dereliktion der Zustands-

Derelinquent

¹⁰ OVG Bremen, DVBl. 1989, S. 1008; VGH Mannheim, UPR 1998, S. 397; BVerwG, Beschl. vom 12.05.1998 – 7 B 138/98

haftung entziehen darf. Gemäß § 928 BGB kann nämlich das Eigentum an einem Grundstück durch einfache Verzichtserklärung gegenüber dem Grundbuchamt aufgegeben werden. Um eine Umgehung der Zustandsverantwortlichkeit zu verhindern, war anerkannt, dass der Grundstückseigentümer zwar sein Eigentum aufgeben kann, dies jedoch nichts an seinen persönlichen Verpflichtungen zur Sanierung der Altlast ändert. Diese seit Jahren gefestigte Rechtsprechung hat der Gesetzgeber nunmehr in § 4 Abs. 3 BBodSchG nachvollzogen, indem dort bestimmt ist, dass derjenige zur Sanierung verpflichtet ist, wer das Eigentum an einem Grundstück, das mit schädlichen Bodenveränderungen oder einer Altlast behaftet ist, aufgibt.

*Haftung des früheren
Eigentümers*

Gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG ist auch der frühere Eigentümer eines Grundstücks zur Sanierung verpflichtet, wenn er sein Eigentum nach dem 01.03.1999 übertragen hat und die schädliche Bodenveränderung oder Altlast hierbei kannte oder kennen musste. Diese Verpflichtung gilt dann nicht, wenn der frühere Eigentümer beim Erwerb des Grundstücks darauf vertraut hat, dass schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten nicht vorhanden sind und wenn sein Vertrauen schutzwürdig ist.

Diese unbefristete Nachhaftung des Eigentümers ist sehr problematisch und wird in der Literatur heftig kritisiert¹¹, da der frühere Eigentümer nicht mehr die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit hat, auf die Gefahrenquelle einzuwirken. Darüber hinaus steht dem früheren Eigentümer auch nicht mehr die wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit zur Verfügung. Da die Regelung des § 4 Abs. 6 BBodSchG an die zulässigen Grenzen einer Inhaltsbestimmung des Eigentums stößt, ist zu erwarten, dass die Rechtsprechung auch insoweit eine Begrenzung der Haftung des früheren Eigentümers vorsehen wird.

*Inhaber der
tatsächlichen Sachherrschaft*

Soweit in § 4 Abs. 3 BBodSchG als Sanierungsverantwortlicher auch der Inhaber der tatsächlichen Gewalt genannt wird, hat sich an der bisherigen Rechtslage nichts geändert. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Mieter und Pächter, um Nießbrauchbesitzer und um Insolvenz- oder Zwangsverwalter. Diese Personen üben neben dem Grundstückseigentümer die tatsächliche und rechtliche Sachherrschaft aus und ziehen die wirtschaftlichen Vorteile aus der Nutzung des Grundstücks. Daher ist ihre Inanspruchnahme sachgerecht und dient einer effektiven und schnellen Gefahrenabwehr.

*Einstandspflicht aus
handelsrechtlichem oder
gesellschaftsrechtlichem Grund*

¹¹ Spieth/Wolfers, altlasten spektrum 1998, S. 75/79; Gerhold, altlasten spektrum 1998, S. 107/110; Kobes, NVwZ 1998, S. 186/790

Nach § 4 Abs. 3 Satz 4 BBodSchG ist schließlich derjenige zur Sanierung verpflichtet, der aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein Grundstück gehört, das mit einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast belastet ist. Mit dieser Norm beschreitet das BBodSchG juristisches Neuland im Bodenschutzrecht. Gemeint sind insbesondere Fälle der gesellschaftsrechtlichen Durchgriffshaftung wegen Unterkapitalisierung oder wegen qualifizierter Konzernabhängigkeit.

Handelsrechtliche Gründe für ein Einstehen müssen ergeben sich z. B. aus den §§ 25 – 28 HGB, wonach z. B. der Erwerber eines Handelsgeschäfts für alle im Betrieb des Geschäfts begründeten Verbindlichkeiten des früheren Inhabers, haftet, wenn er das Handelsgeschäft fortführt. Neben dem Erwerber haftet jedoch auch der frühere Inhaber der Firma gemäß § 26 HGB.

Problematischer und sehr umstritten ist demgegenüber die sog. Durchgriffshaftung im Gesellschaftsrecht wegen Unterkapitalisierung oder wegen qualifizierter Konzernabhängigkeit. Die Durchgriffshaftung ist kein übliches Rechtsinstitut sondern durchbricht den Grundsatz, dass in der Regel nur die Gesellschaft mit ihrem Vermögen, d. h. insbesondere mit ihrem Stammkapital haftet und nicht die Gesellschafter haften. Da § 4 Abs. 3 Satz 4 BBodSchG keine Anhaltspunkte dafür bietet – und solche Anhaltspunkte auch nicht der Gesetzesbegründung zu entnehmen sind – in welchen Altlastenfällen eine Durchgriffshaftung aus gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund gegeben sein soll, muss auf die sehr unterschiedliche Rechtsprechung zum Gesellschaftsrecht mit extremer Kasuistik verwiesen werden. Auch hier wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich der Mühe unterziehen müssen, die Konturen der Durchgriffshaftung abzustecken.

Rangfolge der Verantwortlichkeit

Sofern mehrere der in § 4 Abs. 3 und Abs. 6 BBodSchG genannten Sanierungsverantwortlichen vorhanden sind, stellt sich die Frage, ob die Behörde vorrangig den einen oder den anderen verpflichten muss. Aus der Tatsache, dass im Gesetz verschiedene Verantwortliche aufgezählt werden, wird z.T. eine sog. Rangfolge der Sanierungsverantwortlichkeit abgeleitet. Dies legt z.T. auch die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung nahe, wenn es dort heißt, dass hiermit im Regelfall auch die Rangfolge der Verpflichtung bestimmt werde. Dem wird in der Literatur¹² mit der Begründung widersprochen, dass es eine feste Rangfolge in der Rechtsdogmatik nicht geben könne und dass die Aufzählung in § 4 Abs. 3 und Abs. 6 BBodSchG ohne jeden Regelungsgehalt sei. Die behördliche Störerauswahl sei vielmehr eine Ermessensfrage. Die Behörde müsse lediglich darauf bedacht sein, dass eine schnelle und effektive Beseitigung der eingetretenen Störungen erreicht werde. Da sich die Sanierungspflicht unterschiedslos an alle in § 4 BBodSchG genannten Verantwortlichen richte, könne die Behörde zunächst denjenigen zur Sanie-

¹² Sanden/Schoeneck, Kommentar zum BBodSchG, § 4 Rn. 50; Frenz, Kommentar zum BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rn. 22

rung verpflichten, von dem sie sich am ehesten eine schnelle und effektive Sanierung versprechen.

2.6 Vorsorge-, Prüf- und Maßnahmenwerte, Grundwassersanierung

Lernziele

In dieser Lernstunde erfahren Sie,

- // Welche Bedeutung Vorsorge-, Prüf- und Maßnahmenwerte haben, welche Rechtsfolgen hieran knüpfen und wie fehlende Werte abgeleitet werden können,
- // Welche Bedeutung Sickerwasserprüfwerte haben und unter welchen Voraussetzungen eine Grundwassersanierung notwendig ist.

Wesentliches Ziel bei der Verabschiedung des BBodSchG und der BBodSchV war es, ein- für allemal mit der Listenvielfalt in den Bundesländern Schluss zu machen und bundesweit einheitliche Werte zur Erfüllung der Vorsorgepflichten und für die Untersuchung, Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen zu erlassen. Dieses Ziel hat der Bund nur teilweise erreicht, da zwar für die wichtigsten Parameter Prüfwerte erlassen worden sind, bislang jedoch nur wenige Maßnahmenwerte und einige Vorsorgewerte existieren. Darüber hinaus sind die Ableitungsgrundsätze sehr kompliziert und wegen des hierdurch bedingten gutachterlichen Bearbeitungsaufwandes für einen alltäglichen Altlastenfall in der Praxis kaum umsetzbar.

Vorsorgewerte

Welche Bedeutung den verschiedenen Werten zukommt, ist in § 8 BBodSchG bestimmt. Hiernach sind Vorsorgewerte Bodenwerte, bei deren Überschreiten unter Berücksichtigung von geogenen oder großflächig siedlungsbedingten Schadstoffgehalten in der Regel davon auszugehen ist, dass die Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung besteht. Dies bedeutet, dass im Falle einer Überschreitung eines Vorsorgewertes die in § 7 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG aufgeführten Verantwortlichen verpflichtet sind, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen. Welche Vorsorgemaßnahmen die zuständige Bodenschutzbehörde im einzelnen anordnen kann, ist nur sehr allgemein in § 7 Satz 2 BBodSchG und in § 10 BBodSchV geregelt. Im Hinblick auf das Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden zur Herstellung einer durchwurzelbaren Bodenschicht enthält § 12 BBodSchV wiederum sehr detaillierte Anforderungen.

In Ziff. 4 von Anhang 2 der BBodSchV sind einige Vorsorgewerte für Metalle (für Cadmium, Blei, Chrom, Kupfer, Quecksilber, Nickel und Zink) und für einige wenige organische Stoffe (PCB, Ben(a)pyren und PAK) aufgeführt. Bei den Vorsorgewerten für Metallen wird zwischen den verschiedenen Bodenarten differenziert. Demgegenüber wird bei den Vorsorgewerten für organische

Stoffe danach unterschieden, ob der Humusgehalt des Bodens größer oder kleiner/gleich 8 % ist.

Vorsorge- werte	Prüfwerte	Maßnahmen- werte
bei Überschreiten: Besorgnis einer sBV, Vorsorgemaßnahmen sind erforderlich	bei Unterschreiten: Gefahrenverdacht ist ausgeräumt; bei Überschreiten: Einzelfallbezogene Prüfung ist notwendig, ob eine Gefahr besteht	bei Überschreiten: i.d.R. steht sBV oder Altlast fest und Sanierungsmaßnahmen sind erforderlich

Prüfwerte

Auch wenn in der Sanierungspraxis Prüfwerte häufig als Sanierungszielwerte (miss)verstanden werden, so hat der Gesetzgeber den Begriff des Prüfwertes in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchG folgendermaßen definiert. Ein Prüfwert ist ein Wert, bei dessen Überschreitung unter Berücksichtigung der jeweiligen Bodennutzung eine einzelfallbezogene Prüfung durchzuführen ist. Erst im Rahmen dieser Prüfung soll anhand zusätzlicher Erkenntnisse festgestellt werden, ob tatsächlich eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt. Diese Begriffsdefinition steht eindeutig im Widerspruch zu der nicht selten vorkommenden Praxis, dass bei einem bloßen Überschreiten eines Prüfwertes eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast angenommen wird.

Für den umgekehrten Fall, d.h. beim Unterschreiten von Prüfwerten, bestimmt § 4 Abs. 2 Satz 1 BBodSchV, dass in diesem Fall der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeräumt ist.

Anhang 2 der BBodSchV enthält Prüfwerte für folgende Wirkungspfade:

Wirkungspfad

Boden-Mensch: Prüfwerte für Arsen, Blei, Cadmium, Cyanide, Chrom, Nickel, Quecksilber, Aldren, Benz(a)pyren, DDT, Hexachlorbenzol, Hexachlorcyklohexan, Pentachlorphenol und PCB.

Wirkungspfad

Boden-

Nutzpflanze: Prüfwerte für Arsen, Blei, Quecksilber, Thallium, Benz(a)pyren.

Wirkungspfad

Boden-

Grundwasser: Prüfwerte für Antimon, Arsen, Blei, Cadmium, Chrom, Chromat, Kobalt, Kupfer, Molybdän, Nickel, Quecksilber, Selen, Zink, Zinn, Zyanid, Fluorid, MKW, BTEX, Benzol, LHKW, Aldren, DDT, Phenole, PCB, PAK und Naphthalin.

Maßnahmenwerte

Maßnahmenwerte sind in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchG definiert als Werte für Einwirkungen oder Belastungen, bei deren Überschreitung unter Berücksichtigung der jeweiligen Bodennutzung in der Regel von einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast auszugehen ist. In diesem Falle sind in der Regel Sanierungsmaßnahmen erforderlich.

Bislang enthält der Anhang 2 der BBodSchV jedoch nur für folgende Wirkungspfade und Parameter Maßnahmenwerte:

Wirkungspfad

Boden-Mensch: Dioxine und Furane

Wirkungspfad

Boden-

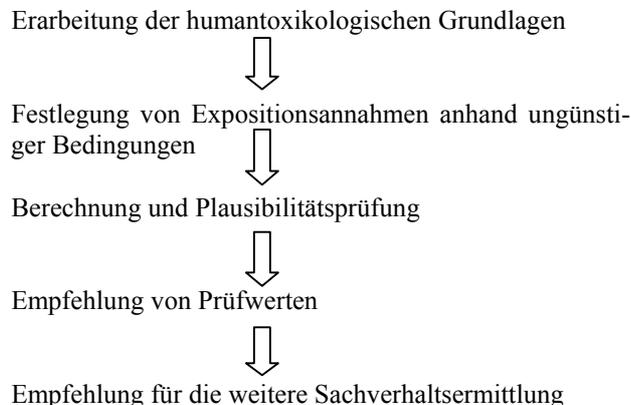
Nutzpflanze: Arsen, Blei, Cadmium, Kupfer, Nickel, Quecksilber, Thallium und PCB

Ableitungsgrundsätze

Für die Praxis stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn die BBodSchV für einen Schadstoff keinen Prüf- oder Maßnahmenwert enthält. Für diese Fälle enthält § 4 Abs. 5 BBodSchV die Verpflichtung, dass dann für die Bewertung einer Verdachtsfläche oder einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung die zur Ableitung der entsprechenden Werte herangezogenen Methoden und Maßstäbe zu beachten sind. Diese Methoden sind in den sog. Ableitungsgrundsätzen im Bundesanzeiger Nr. 161 a vom 28.08.1999 veröffentlicht.

Wirkungspfad Boden-Mensch

Die Ableitungsgrundsätze unterscheiden nach den jeweiligen Wirkungspfaden. Für den Wirkungspfad Boden-Mensch wurden die Prüfwerte nach einer bestimmten Methodik abgeleitet, die neben dem Nutzungsbezug auch dem ordnungsrechtlichen Gefahrenbezug Rechnung trägt. Hierbei wurde nach folgenden Schritten vorgegangen:



Da § 4 Abs. 3 BBodSchG eine nutzungsbezogene Betrachtung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten fordert, mussten nutzungsbezogene Prüfwerte abgeleitet werden. Demzufolge sind in Ziff. 1.4 des Anhang 2 der BBodSchV unterschiedliche Prüfwerte für Kinderspielflächen, Wohngebiete, Park- und Freizeitanlagen sowie für Industrie- und Gewerbegrundstücke normiert.

Ziel der Untersuchungen zum Wirkungspfad Boden-Pflanze und damit Maßstab für die Ableitung von Prüf- und Maßnahmenwerte für diesen Wirkungspfad ist die Feststellung, ob eine vorhandene Bodenverunreinigung zu einer Schadstoffbelastung in angebauten Pflanzen führt,

- die einer Verwertung dieser Pflanzen als Nahrungsmittel oder als Futtermittel entgegen steht,
- oder ob toxische Wirkungen bei der Pflanze selbst hervorgerufen werden.

Maßstab für die Bewertung dieses Wirkungspfades ist demnach nicht die Pflanze an und für sich, sondern die Verwertbarkeit von Lebens- bzw. Futtermitteln und die Pflanzengesundheit.

Bei der Ableitung von Werten für den Wirkungspfad Boden-Grundwasser bestand für den Bundesgesetzgeber die grundsätzliche Schwierigkeit, dass der Bund für den Bereich des Wasserhaushaltes nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt, während er für den Bodenschutz unmittelbar geltende Regelungen treffen kann, sofern bundesgesetzliche Regelungen erforderlich sind. Demzufolge konnte und wollte der Bund im BBodSchG keine unmittelbaren Regelungen für das Grundwasser treffen. Daher enthält das BBodSchG ausschließlich Vorschriften für die sog. ungesättigte Zone. Dies ist der eigentliche Hintergrund dafür, dass die BBodSchV keine Prüfwerte für das Grundwasser sondern nur Sickerwasserprüfwerte aufführt.

Eine weitere Besonderheit im Hinblick auf den Wirkungspfad Boden-Grundwasser ist, dass das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) einen umfassenden Grundwasserschutz normiert und Maßnahmen nicht erst ab Erreichen der Gefahrenschwelle sondern bereits in einem früheren Stadium, nämlich bereits beim Bestehen einer Besorgnis einer schädlichen Verunreinigung des Grundwassers, verlangt. Der Besorgnisgrundsatz kommt z.B. in § 34 Abs. 2 WHG zum Ausdruck, wenn dort bestimmt ist, dass Stoffe nur so gelagert oder abgelagert werden dürfen, dass eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers nicht zu besorgen ist.

Bei der Ableitung von Prüfwerten für das Sickerwasser ist dem Besorgnisgrundsatz dadurch Rechnung getragen worden, dass die Sickerwasserprüfwerte einerseits Geringfügigkeitsschwellen angegeben und andererseits bereits den Maßstab dafür bilden, ob eine Gefahr vorliegt. Allein eine festgestellte oder prognostizierte

Wirkungspfad Boden-Pflanze

*Wirkungspfad
Boden-Grundwasser*

*Besorgnisgrundsatz:
Vorsorgender Grundwasserschutz*

Überschreitung von Prüfwerten am Ort der Beurteilung, dies ist der Übergangsbereich von der ungesättigten in die gesättigte Zone, reicht aus, um eine Gewässerverunreinigung zu besorgen und damit die Gefahr einer Gewässerverunreinigung dem Grunde nach festzustellen¹³. Bei einem Unterschreiten ist nach § 4 Abs. 2 BBodSchV der Verdacht einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung ausgeräumt, so dass in diesem Fall keine Sanierungsmaßnahmen verlangt werden können.

Notwendigkeit von Grundwassersanierungsmaßnahmen

Umgekehrt bedeutet eine Überschreitung von Sickerwasserprüfwerten nicht automatisch, dass eine Grundwassersanierung durchzuführen ist. Dies hängt von weiteren Voraussetzungen ab:

- Umfang des Gewässerschadens
- Gefahr für wasserwirtschaftliche Nutzungen (Trinkwasser, Brauchwassernutzung, gärtnerische oder häusliche Grundwassernutzung)
- Abweichung von den wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungszielen gemäß § 33 a WHG
- Notwendigkeit von Sanierungsmaßnahmen aufgrund eines Maßnahmenprogramms nach § 36 WHG
- Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit, Geeignetheit und Angemessenheit) von Sanierungsmaßnahmen

EU-Wasserrahmenrichtlinie

Während das WHG und die Landes-Wassergesetze bislang nur den vorsorgenden Grundwasserschutz kannten und kaum Regelungen über den nachsorgenden Grundwasserschutz enthielten, hat sich dies infolge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie¹⁴ gravierend geändert. Infolge dieser EU-Richtlinie musste das WHG grundlegend novelliert werden, was im Sommer 2002 geschehen ist.

Nachsorgender Grundwasserschutz

Erstmals in der Geschichte des über 100-jährigen Wasserrechts enthält das WHG nunmehr Regelungen zum nachsorgenden Grundwasserschutz. Dies kommt in dem neuen § 33 a WHG zum Ausdruck, wenn dort bestimmt wird, dass das Grundwasser so zu bewirtschaften ist, dass

- eine nachteilige Veränderung seines mengenmäßigen und chemischen Zustands vermieden werden soll,
- alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen umgekehrt werden müssen,
- ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand nach Maßgabe von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der Länder erhalten oder erreicht werden muss.

¹³ Vollzugshilfe zur Gefährdungsabschätzung „Boden-Grundwasser“, Landesumweltamt NRW, Essen 2002, S. 8

¹⁴ Richtlinie 2000/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 (Amtsbl. der EG vom 23.12.2000, L327/1)

*Maßnahmenprogramme für
Flussgebietseinheiten*

§ 36 WHG verpflichtet die Länder dazu, für jede Flussgebietseinheit Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave, Warnow/Peene ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, um die Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer, Küstengewässer und für das Grundwasser zu erreichen. Zu diesem Zweck müssen die Maßnahmenprogramme grundlegende und gegebenenfalls ergänzende Maßnahmen u.a. auch für das Grundwasser enthalten.

*Guter chemischer Zustand des
Wassers*

Was unter einem guten chemischen Zustand des Grundwassers zu verstehen ist, ist im WHG nicht geregelt. Hinweise enthält die EU-Wasserrahmenrichtlinie, die in Anhang II Randnummer 2.3.2 bestimmt, dass der gute chemische Zustand des Grundwasser dadurch gekennzeichnet ist, dass

- keine Anzeichen für Salz- oder andere Intrusionen bestehen,
- dass die nach anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der EU noch zu erlassenden Qualitätsnormen nicht überschritten werden,
- dass die Schadstoffkonzentrationen nicht derart hoch sind, dass die spezifischen Umweltziele für die Oberflächengewässer nicht erreicht, die ökologische oder chemische Qualität derartiger Gewässer signifikant verringert oder die Landökosysteme, die unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängen, signifikant geschädigt werden.

Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers können demnach dann erforderlich sein, wenn dies zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser notwendig sind.

2.7 Wer trägt die Kostenlast? (§ 24 und 25 BBodSchG)

Inhalt

In dieser Lerneinheit führen wir Sie in die Problematik der Kostentragung für Altlastenuntersuchungen und Sanierungsmaßnahmen einschließlich der Verteilung der Kosten auf mehrere Verpflichtete ein. Außerdem wird ein Überblick über die Regelung des Ausgleichs von werterhöhenden Maßnahmen zwischen Behörde und Grundstückseigentümer gegeben.

Lernziele

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

- /// Die Systematik der Regelungen der §§ 24 und 25 BBodSchG verstehen und inhaltlich wiedergeben können.

§ 24 BBodSchG;

§ 24 Abs. 1 BBodSchG regelt die Kostentragungspflicht für die durch das Gesetz vorgegebenen Pflichten. § 24 Abs. 2 BBodSchG ermöglicht einen zivilrechtlichen Ausgleich, wenn von mehreren für die Abwehr oder die Beseitigung von Gefahren verantwortlichen Personen nur einige oder einer in Anspruch genommen wurden.

§ 24 Abs. 1 BBodSchG

Im Gegensatz zu § 24 Abs. 2 BBodSchG betrifft Abs. 1 eine rein öffentlich-rechtliche Frage. Die Fragestellung lautet, wem die Behörde die Kosten für eine von ihr angeordnete oder durchgeführte Maßnahmen auferlegen darf. Wichtig ist, dass klar wird, dass Abs. 2 und 1 jeweils isoliert voneinander zu betrachten sind. Sinn des § 24 Abs. 1 BBodSchG ist es, die finanziellen Lasten der Gefahrenabwehr oder Gefahrenvorsorge auf Steuerzahler und den Einzelnen möglichst verursachungsgerecht zu verteilen.

Kostentragung			
Behörde: Ersterkundung, orientierende Un- tersuchung	Verantwortliche des BBodSchG: Detailuntersu- chung, Gefähr- dungsabschätzung, Sanierungsmaß- nahmen, Nachsor- ge	Interner Kosten- ausgleich unter mehreren Ver- pflichteten	Ausgleich für Wertsteigerun- gen durch Ein- satz öffentlicher Mit- tel
§ 9 I BBodSchG	§§ 24 I, 9 II BBodSchG	§ 24 II BBodSchG	§ 25 BBodSchG

Grundsätzlich gilt, dass die Kostentragungspflicht nach § 24 Abs. 1 BBodSchG nur dann entsteht, wenn eine der genannten Maßnahmen durch eine Behörde angeordnet wurde. Gibt eine Behörde keine Veranlassung zu den dort aufgeführten Maßnahmen, so trägt der Handelnde die Kosten selbst. § 24 Abs. 1 BBodSchG sieht eine Reihe von im BBodSchG verankerten Maßnahmen vor. So trifft die Kostentragungspflicht für

- Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung (sog. Detailuntersuchung (§ 9 Abs. 2 BBodSchG));
- Erfüllung der sich aus §§ 4 und 7, 5 Satz 1, 6 und 8 erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten (§ 10 Abs. 1 BBodSchG);
- Maßnahmen zur Information von Betroffenen (§ 12 BBodSchG);
- Sanierungsuntersuchungen sowie Erstellung und Vorlage eines Sanierungsplanes (§ 13 Abs. 1 BBodSchG i.V.m. § 14 BBodSchG, soweit die zuständige Behörde den Sanierungsplan selbst erstellt oder erstellen lässt);

- Eigenkontrollmaßnahmen, insbesondere Boden- und Wasseruntersuchungen und die Einrichtung und den Betrieb von Messstellen (§ 15 Abs. 2 BBodSchG);
- ergänzende bzw. sonstige Anordnungen zur Altlastensanierung (§ 16 Abs. 1 BBodSchG)

grundsätzlich die Verantwortlichen (s. Kap. 2.5).

Nicht genannt sind in § 24 Abs. 1 BBodSchG behördliche Ermittlungsmaßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 BBodSchG. Hieraus ist zu folgern, dass die Kosten für die Ersterkundung und für die orientierende Untersuchung einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast finanziell grundsätzlich zu Lasten der ermittelnden Behörde gehen.

§ 24 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG sieht für Betroffene einer Detailuntersuchung zur Gefährdungsabschätzung einen Erstattungsanspruch gegenüber der anordnenden Behörde vor, wenn sich der Gefahrenverdacht der Behörde nicht bestätigt. Dies gilt nicht, wenn sich der in § 24 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG genannte Verdacht bestätigt hat. Das ist der Fall, wenn aufgrund der Ergebnisse der Gefahrenerforschungsmaßnahme der Adressat der Untersuchungsmaßnahme mit Gefahrenabwehrpflichten belastet ist und eine Beeinträchtigung der Bodenfunktion vorliegt. Diese muss zudem geeignet sein, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen (§§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG)¹⁵. Dabei muss sich derjenige Verdacht im wesentlichen bestätigen, der zur Anordnung der Untersuchungsmaßnahmen geführt hat.

Unklar ist der Fall, dass die vermuteten bzw. erwarteten Bodenverunreinigungen nicht angetroffen werden, wohl aber andere, nicht erwartete Belastungen des Bodens zu Tage treten. Beispielsweise wurden dem Erlass einer Untersuchungsanordnung hohe Schwermetallgehalte zugrunde gelegt, während man stattdessen bei Durchführung der Untersuchung hohe MKW-Gehalte antrifft. Ob hier eine Kostentragungspflicht für die "zur Durchführung Verpflichteten" vor dem Hintergrund des Gesetzeswortlautes des § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG ("Bestätigen... die Untersuchungen den Verdacht nicht ...") gerechtfertigt ist, lässt sich streitig diskutieren. Einerseits wurde in dem zuvor erwähnten Beispiel der ins Auge gefasste Verdacht auf Schwermetallkonzentrationen gerade nicht bestätigt. Andererseits lag ein Altlastenverdacht generell vor, so dass gemessen an den Schutzziele des BBodSchG und dem Grundgedanken einer verursachungsgerechten Umlage bzw. Finanzierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen dennoch von einer Kostentragungspflicht der Verpflichteten gem. § 4 BBodSchG auszugehen ist, soweit er die aufgefundenen Beeinträchtigungen zu vertreten hat.

In dem für das behördliche Handeln wohl wichtigsten Fall der in § 9 Abs. 2 BBodSchG vorgesehenen Detailuntersuchung ergibt

¹⁵ Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz Kommentar, 2000, § 24 Rn. 6

sich der Kostentragungsschuldner dann aus den §§ 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG und den dort genannten Personen.

Auf folgenden Unterschied ist besonders hinzuweisen:

Gemäß § 9 Abs. 2 BBodSchG ist eine Inanspruchnahme der "Verantwortlichen" selbst dann möglich, wenn die Voraussetzungen für die Verantwortlichkeit noch gar nicht feststehen. Erst bei der Frage der Kostentragungspflicht wird danach differenziert, ob sich der Verdacht der Gefahr bestätigt hat oder nicht.

In der Regel wird sich die zur Gefahrenabwehr berufene Behörde bei der Entscheidung, welchen von mehreren Verantwortlichen sie zu Maßnahmen des Bodenschutzes heranzieht, nur an einen Verantwortlichen wenden. Die Frage, wer dies ist, bemisst sich danach, ob die Inanspruchnahme der ausgewählten Person eine rasche und zuverlässige Beseitigung der Gefahr verspricht (s. Kap. 2.5). Für diesen stellt sich die Frage, ob er von den übrigen Verantwortlichen die ihm entstandenen Kosten ersetzt verlangen kann. Die Rechtsprechung lehnte einen derartigen Ausgleichsanspruch bis zum Inkrafttreten des BBodSchG ab¹⁶.

§ 24 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG führt aus, dass "mehrere Verpflichtete" untereinander einen Ausgleichsanspruch hinsichtlich der entstandenen Kosten besitzen. Gemäß § 24 Abs. 2 BBodSchG wird also dem Grundstückseigentümer ein zivilrechtlicher Ausgleichsanspruch gegenüber dem Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung bzw. Altlast gewährt. Ob der Ausgleichsanspruch auch umgekehrt im Verhältnis Verursacher gegen Eigentümer möglich ist, ist in der Literatur streitig, im Ergebnis aber zu verneinen, da gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG der Umfang des Ausgleichs vom Grad der Verursachung abhängt.

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob Kostenschuldner auch derjenige sein kann, der nicht behördlich in Anspruch genommen wurde. Im Gesetzeswortlaut heißt es ausdrücklich, der Ausgleichsanspruch werde "unabhängig von der Heranziehung" geschuldet. Hier wird man sagen müssen, dass bereits die abstrakte Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG zur Begründung eines Ausgleichsanspruchs ausreichend sein wird; eine behördliche Heranziehung ist nicht erforderlich.

§ 24 Abs. 2 ist dispositiv, d.h. er kann durch vertragliche Vereinbarungen (sog. Altlastenklauseln in Verträgen) abbedungen bzw. modifiziert werden.

Schließlich ist auf die dreijährige Verjährungsfrist gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG hinzuweisen, die jedoch in Fällen von Miet- und Pachtverhältnissen durch die kurze Verjährungsfrist des § 558 BGB, also innerhalb von sechs Monaten, verdrängt wird¹⁷.

*§ 24 Abs. 2 BBodSchG:
interner Ausgleichsanspruch*

mehrere Verpflichtete

Vertragliche Vereinbarungen

Verjährungsfrist

¹⁶ BGH, NJW 1981, S. 2457 f.

¹⁷ LG Hamburg, Urteil v. 07.11.2000, in ZMR 2001, S. 196 ff.

§ 25 BBodSchG;
Wertausgleich

§ 25 BBodSchG sieht die Möglichkeit vor, den Wertzuwachs sanierter Grundstücke abzuschöpfen, wenn die Sanierungsmaßnahmen teilweise oder gänzlich mit öffentlichen Mitteln durchgeführt wurden. Tatbestandliche Voraussetzungen sind:

- der Einsatz öffentlicher Mittel und
- eine mehr als unwesentliche Steigerung des Verkehrswerts des sanierten Grundstücks.

Bei den öffentlich finanzierten Maßnahmen muss es sich um solche handeln, die zur Erfüllung der Pflichten nach § 4 BBodSchG durchgeführt wurden.

Die Maßnahme muss dazu führen, dass der Verkehrswert "mehr als unwesentlich" erhöht worden ist. Die Frage, was als "unwesentlich" zu bezeichnen ist, lässt sich nicht generell beantworten. Hier kommt es auf die Umstände des Einzelfalls, also etwa auf das Ausmaß der zu beseitigen Schäden, auf die Bedrohung der Schutzgüter, auf den finanziellen Gesamtbetrag und die mit einer Maßnahme erreichte Steigerung des Wohls der Allgemeinheit an.

"unwesentliche Erhöhung"

Die Berechnung des Wertausgleichs bemisst sich nach § 25 Abs. 2 BBodSchG. Er sieht vor, dass ein Vergleich zu treffen ist zwischen dem Wert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn die Maßnahmen nicht durchgeführt worden wären (Anfangswert) und dem Verkehrswert, der sich für das Grundstück nach Durchführung der Erkundungs- und Sanierungsmaßnahmen ergibt (Endwert). Mit Anfangswert ist nicht der Wert des Grundstücks zu Beginn der Sanierungsmaßnahme gemeint, sondern der (hypothetische) Wert, den das Grundstück bei Beendigung der Maßnahmen hätte, wenn diese nicht durchgeführt worden wären. Einzelheiten der Verkehrswertbestimmung richten sich nach den §§ 192 ff. Bau-Gesetzbuch (BauGB) in Verbindung mit der Wertermittlungsverordnung (WertV)¹⁸. Praktischerweise sollte in derartigen Bewertungsfällen ein Gutachten eines zuständigen Gutachterausschusses für Grundstückswerte eingeholt werden. Die Arbeitsgemeinschaft der Vorsitzenden der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in NRW, AGVGA-NRW, hat hierzu einen Leitfadens für die Wertermittlung nach § 25 BBodSchG veröffentlicht¹⁹.

Berechnung des Wertausgleichs

2.8 Natural Attenuation

¹⁸ Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken vom 06.12.1988 BGBl. I, S. 2209, geändert durch Gesetz vom 18.08.1997, BGBl. I, S. 2081

¹⁹ Heuer/ Holt/ Schmidt/ Joeres/ Kolffenbach/ Knüfermann/ Pott/ Schaar/ Söntgerath/ Stiebritz, Ermittlung des Wertausgleiches nach § 25 BBodSchG, Ein Leitfadens, Essen 2002

In diesem Unterkapitel lernen Sie, was unter dem Begriff des natürlichen Rückhalts und Abbaus von Schadstoffen im Untergrund (Natural Attenuation – NA) zu verstehen ist, wie diese Vorgänge rechtlich einzustufen sind und welche Möglichkeiten für Sanierungspflichtige und Behörden bestehen, NA-Vorgänge in die Sanierungspraxis rechtsicher zu integrieren.

Nach dieser Lernstunde sollen Sie

- // wissen, was NA, ENA und MNA ist
- // welchen Inhalt ein Sanierungsvertrag zur Implementierung von NA-Prozessen haben sollte

Einführung

Seit einigen Jahren kursiert ein neuer Begriff in der Altlastenszene, mit dem vielfältige Erwartungen oder Befürchtungen verbunden werden, je nachdem welchen Standpunkt der Betrachter einnimmt oder welche Interessen er vertritt. Es geht um den Begriff Natural Attenuation (NA). Die einen verstehen hierunter eine Sanierungsstrategie, während die anderen befürchten, dass NA als qualifiziertes Nichtstun missbraucht wird. Insoweit bestehen bei Sanierungspflichtigen, Gutachtern und Umweltbehörden häufig große Rechtsunsicherheiten darüber, ob und in welchem Umfang NA-Prozesse im Rahmen oder anstatt von aktiven Sanierungsmaßnahmen genutzt werden können. Zum einen ist unklar, wie NA-Prozesse rechtlich in das Instrumentarium des Bodenschutz- und Wasserrechts einzubinden sind. Zum anderen bestehen Unklarheiten über eine rechtliche und finanzielle Absicherung von NA-Prozessen und eines möglicherweise jahrzehntelangen Monitorings.

Im Folgenden werden zunächst die einschlägigen Begriffe definiert, dann die rechtliche Einstufung von NA-Prozessen untersucht, um anschließend zu untersuchen, auf welche Weise die Implementierung von NA-Prozessen rechtlich abgesichert werden kann.

Begriffsdefinitionen

Während es z.B. in den USA und in Großbritannien verschiedene Richtlinien und administrative Arbeitshilfen zur Implementierung von NA gibt (OSWER-Directive, technical protocols guidance), findet sich in Deutschland weder im Bodenschutzrecht noch im Wasserrecht noch in Verwaltungsvorschriften der Richtlinien irgendeine gesetzliche oder untergesetzliche Regelung zu NA. Lediglich an einer einzigen Stelle in der BBodSchV erwähnt der Gesetzgeber die Möglichkeit, dass Schadstoffe auf natürliche Weise zurückgehalten oder abgebaut werden können. So werden in Ziffer 3.3 des Anhang 1 der BBodSchV Anforderungen für das Verfahren zu Abschätzung des Schadstoffeintrages aus Verdachtsflächen in das Grundwasser geregelt. In diesem Zusammenhang soll bei der Betrachtung des Übergangsbereiches von der ungesättigten zur gesättigten Zone insbesondere die "Abbau- und Rückhaltungswirkung" von Schadstoffen berücksichtigt werden. Darüber hinaus enthalten die umweltrechtlichen Bestimmungen in Deutschland keinerlei Hinweise auf NA. Auch deshalb wird die rechtliche Verortung von NA-Prozessen sehr kontrovers disku-

tiert. Hierbei ist zunächst zu beobachten, dass zwischen NA, MNA und ENA nicht immer differenziert wird.

Begriffsdefinitionen		
Natural Attenuation	Enhanced Natural Attenuation	Monitored Natural Attenuation
<ul style="list-style-type: none"> - Physikalische, chemische, biologische Prozesse, die ohne menschliches Zutun zum Schadstoffabbau oder Rückhalt von Schadstoffen führen - Biologischer Abbau, Fällung, physiko-chemische Zersetzung, Sorption, Verdünnung und Verflüchtigung führen zur Festlegung, Zerstörung oder Transformation von Schadstoffen 	<ul style="list-style-type: none"> - Stimulierung oder Initiierung von NA-Prozessen durch Einbringen von Substanzen in den Untergrund 	<ul style="list-style-type: none"> - Überwachung von NA-Prozessen durch Untersuchungen, Prognosen und Überprüfungen

Natural Attenuation

Nach bisherigem wissenschaftlichem Diskussionsstand werden in Anlehnung an die sog. OSWER-Directive 9200.4-17P der US-EPA unter dem Begriff NA unterschiedliche physikalische, chemische und biologische Prozesse verstanden, die ohne menschliches Zutun wirken und unter günstigen Voraussetzungen zur Reduktion von Masse, Toxizität, Mobilität, Volumen und Konzentration von Schadstoffen im Boden und Grundwasser führen. Zu diesen Prozessen gehören biologischer Abbau, Fällung, physiko-chemische Zersetzung, Sorption, Verdünnung und Verflüchtigung. Diese Prozesse führen zur Festlegung, Zerstörung oder Transformation von Schadstoffen.

ENA steht für Enhanced Natural Attenuation und bedeutet die Stimulierung oder Initiierung von NA-Prozessen durch das aktive Eindringen von Substanzen in den Untergrund unter Ausnutzung natürlicher Reaktionsräume in der gesättigten oder ungesättigten Zone.

Demgegenüber versteht man unter Begriff MNA (Monitored Natural Attenuation) die Überwachung von NA-Prozessen durch ein ggfls. mehrjähriges Untersuchungsprogramm mit darauf aufbauenden Prognosen und deren Überprüfung.

*Rechtliche Qualifizierung
von NA-Prozessen*

Ausgangspunkt für die streitige Diskussion ist § 4 Abs. 3 BBodSchG, der die bodenschutzrechtlich Verantwortlichen dazu verpflichtet, Altlasten und schädliche Bodenveränderungen sowie Kontaminationen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Eine Definition des Begriffs der Sanierung findet sich in § 2 Abs. 7 BBodSchG, wonach zwischen Dekontaminationsmaßnahmen (Beseitigung oder Verminderung der Schadstoffe) und Sicherungsmaßnahmen (langfristige Verhinderung oder Verminderung der Ausbreitung der Schadstoffe, ohne die Schadstoffe zu beseitigen) unterschieden wird. Soweit eine Sanierung aus technischen oder sonstigen Gründen nicht möglich oder für den Sanierungspflichtigen unzumutbar ist, kommen ersatzweise auch sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen i.S.v. § 2 Abs. 8 BBodSchG in Betracht. Hierunter versteht das Gesetz sonstige Maßnahmen, die dazu dienen, Gefahren zu verhindern oder zu vermindern, insbesondere Nutzungsbeschränkungen.

In der Altlastenpraxis wird zum Teil die Ansicht vertreten, dass NA bzw. MNA als Sanierungsmaßnahme i.S.v. § 2 Abs. 7 Nr. 1 BBodSchG in Form einer Dekontamination eingestuft werden müssen²⁰. Es könne keinen Unterschied machen, ob natürliche Schadstoffabbauprozesse genutzt würden oder ob die Beseitigung oder Verminderung der Schadstoffe durch aktive Maßnahmen erfolge.

Nach einer anderen Ansicht soll es sich bei NA bzw. MNA um eine Schutz- und Beschränkungsmaßnahme gemäß § 2 Abs. 8 BBodSchG handeln²¹.

Richtigerweise handelt es sich bei NA weder um eine Sanierungsmaßnahme noch um sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen²². Vielmehr ist NA ein im Untergrund stattfindender natürlicher Prozess, der zum Abbau oder zum Rückhalt von Schadstoffen im Untergrund führt. Eine Qualifizierung dieses natürlichen Prozesses als Sanierungsmaßnahme muss deshalb ausscheiden, weil nach klassischem Verständnis eine Sanierungsmaßnahme notwendigerweise die Durchführung von admi-

*natürlicher
Untergrundprozess*

²⁰ Beitinger/Jungbauer/Rochmes, TerraTech 5/99; Sondermann, altlasten spektrum 1999, S. 325; Martus/Püttmann, altlasten spektrum 2000, S. 87

²¹ Röhrig, altlasten spektrum 1999, s. 361/365; BMU und UBA, zitiert nach Lühr in: Franzius/Lühr/Bachmann, Boden- und Altlastensymposium 2000, S. 247/253

²² Lühr in: Franzius/Lühr/Bachmann, a.a.O.; Odensaß/Schroers, Jahresbericht 1999 des Landesumweltamtes NRW, S. 171/175; Bannik/Leuchs/Ruf, altlasten spektrum 2000, S. 236/240; Bantz/Schellartz, 2. DECHEMA-Symposium Natural Attenuation 2000, S. 163

nistrativen und/oder technischen Maßnahmen beinhaltet²³. Offenbar ist auch der Gesetzgeber von diesem Verständnis ausgegangen und hat in § 2 Abs. 7 BBodSchG den Begriff der Sanierung als Maßnahme definiert und Dekontaminationsmaßnahmen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) dahingehend konkretisiert, dass hierunter technisch durchführbare Verfahren zu verstehen sind. Bei NA handelt es sich jedoch weder um ein technisches Verfahren noch um eine administrative Maßnahme. Es ist vielmehr ein unabhängig vom Willen der Akteure stattfindender Untergrundprozess, der auf den jeweiligen Stufen der Altlastenbearbeitung, d.h. der Erkundung, der Gefährdungsabschätzung, der Sanierungsuntersuchung, der Sanierung und der Nachsorge genauso zu berücksichtigen ist, wie sonstige Standortgegebenheiten und –verhältnisse²⁴.

Rechtliche Einstufung von NA

NA	ENA	MNA
- natürlicher Prozess im Untergrund	- Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahme, § 2 Abs. 7 BBodSchG	- Untersuchungsprogramme mit Untersuchungsmaßnahmen auf verschiedenen Altlastenstufen
- sonstige Standortgegebenheit, Ziff. 1 Anhang 1 BBodSchV	- i.d.R. erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung:	- Eigenkontrollmaßnahmen i.S.v. § 15 Abs. 2 BBodSchG
- weder der Sanierungsschutz noch Schutz- und Beschränkungsmaßnahme, § 2 Abs. 7 u. 8	- § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG	
	- § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG	

Aktive Sanierungsmaßnahme

Etwas anderes gilt für ENA, da hierbei aktiv in die natürlich stattfindenden Prozesse mit dem Ziel eingegriffen wird, die Schadstoffe im Boden zu fixieren oder die natürlichen Abbauprozesse zu verstärken. Hierbei handelt es sich um eine klassische Sanierungsmaßnahme im Sinne von § 2 Abs. 7 BBodSchG, da entweder die Schadstoffe dekontaminiert werden oder die Gefahrensituation gesichert wird.

²³ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU). Altlasten II, Sondergutachten 1995, Rz. 18

²⁴ Odensaß/Schroers, a.a.O.; Bannik/Leuchs/Ruf, a.a.O.

Sofern im Rahmen einer ENA-Maßnahme Stoffe in den gesättigten Bereich eingebracht werden, um die NA-Prozesse zu initiieren oder zu stimulieren, muss diese Maßnahme als erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung i.S.v. § 7 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) qualifiziert werden, da § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser als Gewässerbenutzung im Sinne des WHG definiert.

Aber auch dann, wenn bei ENA Stoffe in den ungesättigten Bereich eingeleitet werden, kann es sich um eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung handeln, nämlich dann, wenn das Einbringen i.S.v. § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG dazu geeignet ist, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaße schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Grundwassers herbeizuführen. Ob die eingebrachten Stoffe diese Eignung auch tatsächlich haben, muss in jedem Einzelfall ebenso wie die Frage geprüft werden, ob durch das Einleiten der Besorgnisgrundsatz des WHG verletzt wird.

Zu MNA gehören Untersuchungen, die die Wirksamkeit von NA-Prozessen nachweisen und die erhoffte Schadstoffminimierung und den Schadstoffabbau prognostizieren. Diese Untersuchungen können im Rahmen der Detailuntersuchung, der Gefährdungsabschätzung, der Festlegung von Sanierungsmaßnahmen und –zielen sowie bei der Sanierungsplanung und bei der Nachsorge eine Rolle spielen. MNA ist demnach im Rechtssinne als Untersuchungsmaßnahme einzustufen, die auf den verschiedenen Stufen der Altlastenbearbeitung Berücksichtigung finden kann²⁵.

Monitoring

Da weder die Nutzung von NA-Prozessen noch das die Prozesse begleitende Monitoring gesetzlich oder untergesetzlich geregelt sind, bietet es sich an, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Implementierung von NA-Prozessen durch einen öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrag, der zwischen dem Sanierungspflichtigen und der zuständigen Behörde abzuschließen ist, zu klären.

Rechtliche Absicherung durch öffentlich-rechtliche Sanierungsverträge

Zwar hat der Gesetzgeber den Sanierungsvertrag im BBodSchG nur ausschnitthaft geregelt, und zwar in § 13 Abs. 4 BBodSchG. Dort wird der Sanierungsvertrag ausdrücklich genannt und bestimmt, dass im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Sanierungsplanes für eine Altlast ein Sanierungsvertrag geschlossen werden kann. Der Anwendungsbereich von Sanierungsverträgen ist damit jedoch keinesfalls auf das Vorliegen einer Altlast und auf das Erstellen eines Sanierungsplanes beschränkt. Vielmehr ist der öffentlich-rechtliche Sanierungsvertrag allgemein anerkannt, um Rechte und Pflichten des Sanierungspflichtigen und der zuständigen Behörde im Einzelfall festzulegen.

Da die Voraussetzungen für den Abschluss eines Sanierungsvertrages in § 13 Abs. 4 BBodSchG nicht geregelt sind, muss auf die

²⁵ Lühr in: Franzius/Lühr/Bachmann, a.a.O.

Regelungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts, und zwar auf die §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zurückgegriffen werden. § 54 Satz 1 VwVfG eröffnet zunächst einen weiten Anwendungsbereich öffentlich-rechtlicher Verträge, da derartige Verträge nur dann unzulässig sind, wenn Rechtsvorschriften dem Abschluss eines solchen Vertrages entgegenstehen. Satz 2 von § 54 VwVfG bestimmt, dass eine Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen abschließen kann, an den sie ansonsten den Verwaltungsakt gerichtet hätte. Die Fallkonstellation trifft insbesondere auf den Abschluss von Sanierungsverträgen zu, da in solchen Verträgen üblicherweise solche Regelungen enthalten sind, die die Behörde ansonsten als Nebenbestimmungen in Sanierungsverfügungen regeln könnte.

Formen öffentlich-rechtlicher Verträge

Subordina- tionsvertrag § 54 S. 2 VwVfG	Vergleichs- vertrag § 55 VwVfG	Austausch- vertrag § 56 VwVfG	Sanierungs- vertrag § 13 Abs. 4 BBodSchG
--	---	--	---

§ 57 VwVfG verlangt, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag schriftlich geschlossen wird.

In § 58 VwVfG ist die Zustimmung von Dritten und von Behörden, deren Einvernehmen mit den Regelungen des Vertrages erforderlich ist, geregelt. So wird beispielsweise ein Sanierungsvertrag zwischen dem Verursacher einer Altlast und der zuständigen Behörde erst dann wirksam, wenn der Grundstückseigentümer, dessen Grundstück von den Sanierungsmaßnahmen betroffen ist, dem Vertragsinhalt schriftlich zugestimmt hat. Alternativ kann der Grundstückseigentümer allerdings auch von der Behörde durch Ordnungsverfügung zur Duldung der Sanierungsmaßnahmen verpflichtet werden.

Von besonderer Bedeutung ist § 59 VwVfG, der die Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages regelt. Hiernach ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zum einen nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ergibt, und zum anderen, wenn einer der in § 59 Abs. 2 VwVfG enumerativ geregelten Fälle gegeben ist. Hierzu zählt u.a., dass ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nichtig wäre oder dass die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrages nicht vorliegen oder wenn sich die Behörde eine unzulässige Gegenleistung versprechen lässt.

In diesem Zusammenhang wird erörtert, ob eine vertragliche Freistellung eines Sanierungspflichtigen von aktiven Sanierungs-

maßnahmen gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 BGB verstößt und damit nichtig ist. Insoweit wird in der einschlägigen Literatur teilweise die Ansicht vertreten, dass § 4 Abs. 3 BBodSchG mit seiner Verpflichtung zur Sanierung von Altlasten ein gesetzliches Gebot darstelle, das bei Nichtbeachtung zur Nichtigkeit eines Vertrages führe²⁶. Im Ergebnis ist diese Auffassung jedoch abzulehnen²⁷, da im Einzelfall eine Sanierungsverpflichtung z.B. wegen Unzumutbarkeit und Unverhältnismäßigkeit der Sanierungsmaßnahme entfallen kann. Damit fehlt es in solchen Fällen an einem besonderen Rechtsverstoß, den § 134 BGB gerade voraussetzt²⁸.

Wesentliche Inhalte eines Sanierungsvertrages

Welche Regelungen in einem Sanierungsvertrag enthalten sein sollten, hängt selbstverständlich von der jeweiligen Fallkonstellation und von den Interessen der Parteien ab. Den allgemein gültigen Sanierungsvertrag kann es daher nicht geben. Es wird deshalb dringend davor gewarnt, etwaige Vertragsmuster auf jedweden Sachverhalt pauschal anzuwenden.

Gleichwohl lassen sich Eckpunkte benennen, über die sich die Vertragsparteien Klarheit verschaffen sollten und die in einem Sanierungsvertrag, der NA-Prozesse implementieren soll, geregelt werden sollten:

- Genaue Bezeichnung der Vertragsparteien und räumliche Abgrenzung der Altlastenfläche, des betroffenen Grundwasserleiters und der Schadstofffahne
- Darstellung der tatsächlichen und rechtlichen Vertragsgrundlagen durch Einbeziehung der vorliegenden Gutachten zur Gefährdungsabschätzung und zur Prognose der NA-Prozesse sowie Darstellung und Ableitung der Sanierungsverantwortlichkeit
- Festlegung von Anforderungen an die fachliche Qualität des/der einzuschaltenden Gutachter
- Ggfls. Festlegung von aktiven Sanierungsmaßnahmen (Herdsanierung), der Sanierungsziele und –zielwerte
- Verzicht auf zusätzliche aktive Sanierungsmaßnahmen bzw. Festlegung von NA als Ergänzung zu bestimmten aktiven Sanierungsmaßnahmen
- Festlegung eines Monitoringprogramms einschließlich Parameterumfang, Untersuchungsrythmus und zu beprobende Pegel

²⁶ Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz Kommentar, 2000, § 13 Rn. 129

²⁷ Fluck, KrW-/AbfG/BodSchR Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Okt. 2001, § 13 BBodSchG, Rn. 262

²⁸ Schapmann, Der Sanierungsvertrag, 1. Aufl. 1998, S. 162 m.w.N.

- Ggfls. finanzielle Absicherung des Monitoringprogramms durch Hinterlegung von Sicherheiten, § 10 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG oder durch alternative Finanzierungs- und Versicherungsmodelle
- Festlegung der Bewertungsmaßstäbe und Angabe, unter welchen Voraussetzungen NA nicht weiter zielführend ist und welche Folgen dies hat
- Freistellung des/der Sanierungspflichtigen von weitergehenden Anforderungen
- Vertragsdauer und Kündigungsmöglichkeiten
- Klauseln zur Anpassung an tatsächliche und rechtliche Veränderungen, § 60 VwVfG
- Ggfls. Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung, § 61 VwVfG

Anschriften der Autoren:

Rechtsanwalt Nikolaus Steiner
Anwaltskanzlei Steiner
Huysenalle 87
45128 Essen
Tel: 02 01 / 82 16 3-0; Fax: 02 01 / 82 16 3-63
eMail: Steiner@Verwaltungsrecht.de
Home: www.verwaltungsrecht.de

Rechtsanwalt Reinhard Struck
c/o Deutsche Steinkohle AG
SJ 1 - Recht
Shamrockring 1
44623 Herne
Tel. 023 23/15 39 60 oder 02 01/79 87 76 1
eMail: reinhard.struck@deutsche-steinkohle.de