



Ausgleichsansprüche bei Sanierungen nach Bodenschutzrecht

Voraussetzungen, Reichweite und aktuelle Fragen der § 24 und 25 BBodSchG

XXVI. Sächsisches Altlastenkolloquium

04.-05.11.2020

Prof. Dr. Andreas Henke
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor an der TU Dresden



- Einleitung
- Grundbegriffe
- Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und nach § 25 BBodSchG
- Aktuelle Fragen der §§ 24 Abs. 2 und 25 BBodSchG
- Fazit



- Die Durchführung von Maßnahmen der Untersuchung und Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten ist in aller Regel mit nicht unerheblichen Kosten verbunden.
- Wer die Maßnahmen durchzuführen hat, ist auch für ihre Finanzierung verantwortlich.
- In vielen Fällen werden die Maßnahmen von natürlichen oder juristischen Personen durchgeführt, die den Handlungsbedarf (Gefahr, Schaden, Verdacht) nicht verursacht haben.



- Für diese stellt sich die Frage, ob überhaupt und wenn ja in welchem Umfang und von wem sie die aufgewendeten Kosten erstattet verlangen können.
- Das BBodSchG sieht mit den §§ 24 Abs. 2 und 25 zwei Anspruchsgrundlagen vor, die im weiteren Sinne als Ausgleichsansprüche bezeichnet werden können.
- Die gerichtliche Geltendmachung und Durchsetzung dieser Ausgleichsansprüche ist in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht anspruchsvoll.



- Maßnahmen nach dem BBodSchG, deren Kosten die zur Durchführung Verpflichteten zu tragen haben, § 24 Abs. 1 BBodSchG:
 - Maßnahmen zur Detailuntersuchung, § 9 Abs. 2
 - Maßnahmen zur Erfüllung der Pflichten nach § 4
 - Maßnahmen zur Information der Betroffenen, § 12



- Maßnahmen zur Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung, § 13
- Maßnahmen der behördlichen Sanierungsplanung, § 14 Satz 1 Nr. 1
- Eigenkontrollmaßnahmen, § 15 Abs. 2
- ergänzende Anordnungen zur Altlastensanierung, § 16 Abs. 1



- Verpflichtete (zur Durchführung von Maßnahmen nach dem BBodSchG):
 - Verursacher, § 4 Abs. 3 Satz 1
 - Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers, § 4 Abs. 3 Satz 1
 - Grundstückseigentümer, § 4 Abs. 3 Satz 1
 - Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück, § 4 Abs. 3 Satz 1



- wer aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein Grundstück, das mit einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast belastet ist, gehört, § 4 Abs. 3 Satz 4
- wer das Eigentum an einem belasteten Grundstück aufgibt, § 4 Abs. 3 Satz 4
- der frühere Grundstückseigentümer unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 6



- **Maßnahmen zur Erfüllung der Pflichten nach § 4 BBodSchG:**
 - Vermeidungspflicht: Jeder, der auf den Boden einwirkt, hat sich so zu verhalten, dass schädliche Bodenveränderungen nicht hervorgerufen werden, § 4 Abs. 1
 - Grundstücksbezogene Abwehrpflicht: Verpflichtung des Grundstückseigentümers und des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen, § 4 Abs. 2
 - Sanierungspflicht: Verpflichtung, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen, § 4 Abs. 3

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Zielsetzung der Ansprüche bei § 24 Abs. 2:
 - Ausgleich für aufgewendete Kosten (von Maßnahmen nach dem BBodSchG)
 - nicht: Ersatz für erlittene Schäden (§ 24 Abs. 2 ist kein Schadensersatzanspruch! Regelungen des Schadensrechts – z.B. Mitverschulden - deshalb nicht anwendbar)

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



Tiefenbacher
RECHTSANWÄLTE | STEUERBERATER

- Zielsetzung der Ansprüche bei § 25:
 - Abschöpfung der durch Maßnahmen nach dem BBodSchG bewirkten Wertsteigerung eines Grundstücks durch Zahlung eines Wertausgleichs
 - Eigentümer soll die mit öffentlichen Mitteln bewirkte Wertsteigerung des Grundstücks nicht behalten dürfen
 - nicht: Abschöpfung einer allgemeinen (z.B. konjunkturellen) Wertsteigerung

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Rechtsnatur des Anspruchs nach § 24 Abs. 2:
 - zivilrechtlicher Zahlungsanspruch
 - Wird der Anspruch nicht erfüllt, muss er vom Anspruchsinhaber auf eigene Kosten und eigenes Risiko eingeklagt werden (Ziel: Schaffung eines Vollstreckungstitels)
 - Für Rechtsstreitigkeiten sind die Zivilgerichte (AG, LG, OLG, BGH) zuständig

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



Tiefenbacher
RECHTSANWÄLTE | STEUERBERATER

- Rechtsnatur des Anspruchs nach § 25:
 - öffentlich-rechtlicher Zahlungsanspruch, wird durch Verwaltungsakt festgesetzt (Verwaltungsakt ist bereits ein Vollstreckungstitel!)
 - Nicht der Anspruchsinhaber muss klagen, um einen Titel zu bekommen, sondern der Anspruchsgegner muss klagen, um den Titel oder seine Vollstreckbarkeit zu beseitigen

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Mögliche Anspruchsinhaber bei § 24 Abs. 2:
 - jeder Verpflichtete im Sinne des BBodSchG; der Verursacher allerdings nur gegenüber einem Mit-Verursacher, nicht aber gegenüber einem Nicht-Verursacher (z.B. Grundstückseigentümer)
 - sowohl private wie auch öffentliche Rechtsträger als Anspruchsinhaber und Anspruchsgegner denkbar
 - Regelfall in der Praxis: Grundstückseigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt gegenüber dem Verursacher oder dessen Gesamtrechtsnachfolger

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Mögliche Anspruchsinhaber bei § 25:
 - nur öffentliche Rechtsträger (Gemeinde, Landkreis, Zweckverband, Anstalt öffentlichen Rechts, Land, Bund)
 - öffentlicher Rechtsträger kann, muss aber nicht Verpflichteter im Sinne des BBodSchG sein

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Mögliche Anspruchsgegner bei § 24 Abs. 2:
 - Verursacher (Mitverursacher)
 - Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers
 - bei natürlichen Personen: Erben bzw. Erbengemeinschaft
 - bei juristischen Personen vor allem die Fälle der Gesamtrechtsnachfolge nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG), Gesamtrechtsnachfolge ist aus dem Handelsregister ersichtlich
 - Umstritten ist, ob auch andere Verpflichtete nach BBodSchG (z.B. Zustandsverantwortliche) Anspruchsverpflichtete sein können.

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



Tiefenbacher
RECHTSANWÄLTE | STEUERBERATER

- Mögliche Anspruchsgegner bei § 25:
 - der Eigentümer des Grundstücks, auf dem Maßnahmen nach dem BBodSchG durchgeführt wurden, die zumindest teilweise mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden
 - der Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolger des Eigentümers

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Anspruchsvoraussetzungen bei 24:
 - kein Anspruchsausschluss (z.B. durch Ausschlussklausel in Vertrag, wirkt aber nur zwischen den Vertragsparteien)
 - Durchführung von Maßnahmen nach dem BBodSchG
 - durch einen Verpflichteten im Sinne des BBodSchG (Verursacher nur, wenn es einen Mitverursacher gibt)

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



Tiefenbacher
RECHTSANWÄLTE | STEUERBERATER

- zumindest Abstimmung mit der zuständigen Behörde; eine förmliche Heranziehung durch Verwaltungsakt ist nicht erforderlich, aber sinnvoll
- Verursachung des Handlungs- / Maßnahmenbedarfs durch den Anspruchsgegner
- Nachweis der Begleichung der Maßnahmenkosten durch den Anspruchssteller (Vorlage einer Rechnung ist noch kein Zahlungsnachweis!)
- genaue Bezifferung der aufgewendeten und erstattungsfähigen Kosten

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Anspruchsvoraussetzungen bei 25:
 - Durchführung von Maßnahmen zur Erfüllung der Pflichten nach § 4:
 - Vermeidungspflicht, § 4 Abs. 1
 - Grundstücksbezogene Abwehrpflicht, § 4 Abs. 2
 - Sanierungspflicht, § 4 Abs. 3
 - Finanzierung der Maßnahmen ganz oder teilweise mit öffentlichen Mitteln, d.h. Eigentümer hat die Kosten der Maßnahmen nicht oder nicht vollständig getragen

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Maßnahmen müssen eine nicht nur unwesentlichen Erhöhung des Verkehrswertes des Grundstücks bewirkt haben
 - Verkehrswerterhöhung nur bei Sanierungsmaßnahmen nach § 4 Abs. 3, nicht bei Maßnahmen nach § 4 Abs. 2 oder § 4 Abs. 1 denkbar
- genaue Bezifferung des Anspruchs
- keine Freistellung nach UmwRG

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



Tiefenbacher
RECHTSANWÄLTE | STEUERBERATER

- Rechtsfolgen bei § 24 Abs. 2: Ersatz bzw. Ausgleich aufgewendeter Kosten
 - Erstattungsfähige Untersuchungskosten, z.B.:
 - Kosten der Detailuntersuchung, Sanierungsuntersuchung, Sanierungsplanung etc. durch ein spezialisiertes Gutachterbüro (+)
 - Kosten eines Baugrundgutachtens (-), auch wenn dabei kontaminierte Auffüllungen festgestellt werden
 - Kosten einer anwaltlichen Beratung und Vertretung (-)

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- Erstattungsfähige Sanierungskosten, z.B.:
 - Kosten einer erforderlichen Aushubmaßnahme (Nutzungsbezug!) (+)
 - Kosten der Untersuchung und Entsorgung des Aushubmaterials (+)
 - Nicht sog. „Sowieso“-Kosten, z.B. wenn die Aushubmaßnahme nicht sanierungsbedingt, sondern baubedingt war, in diesem Fall nur sog. kontaminationsbedingte Mehrkosten

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



Tiefenbacher
RECHTSANWÄLTE | STEUERBERATER

- Rechtsfolgen bei § 25: Wertausgleich
 - Ausgleich der maßnahmenbedingte Erhöhung des Verkehrswertes durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages
 - keine Ausgleich für unwesentliche Erhöhung des Verkehrswertes
 - Aufwendungen des Eigentümers sind vom Wertausgleich abzuziehen (§ 25 Abs. 4 S. 1)

Voraussetzungen und Reichweite der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 25 BBodSchG



- besondere Rechtsfolge bei § 25: dingliche Sicherung
 - Anspruch auf Wertausgleich ist dinglich gesichert - Ausgleichsbetrag ruht als sog. „öffentliche Last“ auf dem Grundstück
 - Öffentliche Last ist als dingliches Recht im Grundsatz vergleichbar mit einer Grundschild oder Hypothek, jedoch mit zwei wesentlichen Unterschieden:
 - die öffentliche Last wird nicht ins Grundbuch eingetragen
 - die öffentliche Last ist vorrangig gegenüber den Rechten am Grundstück (z.B. Grundschild, Hypothek, aber auch Dienstbarkeiten)



- Beginn der Verjährung bei § 24 Abs. 2:
 - Beginn der dreijährigen Verjährungsfrist erst nach Beendigung sämtlicher Maßnahmen einschließlich etwaiger nachgeschalteter Monitoring-Maßnahmen (BGH, Urt. v. 29.06.2016, Az.: I ZR 11/15)
- Ersatzfähigkeit der Kosten von nicht angeordneten Maßnahmen im Rahmen des § 24 Abs. 2:
 - behördliche Anordnung ist keine Voraussetzung für die Ersatzfähigkeit der durchgeführten Maßnahmen (BGH, Urt. v. 01.10.2008, Az.: XII ZR 52/07, es genügt, dass die Behörde sich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens mit dem betreffenden Grundstück befasst hat (VGH München, Urt. v. 08.02.2017, Az. 3 U 3659/14)



- Rückwirkungsproblematik bei Anknüpfung an lange zurückliegende Vorgänge im Rahmen des § 24 Abs. 2:
 - BBodSchG trat am 01.03.1999 in Kraft
 - Kein Ausgleichsanspruch gegen den Gesamtrechtsnachfolger eines Verursachers, wenn sich die Gesamtrechtsnachfolge bereits im Jahr 1926 vollzogen hat („unzulässige Rückwirkung“, BGH, Urt. v. 29.09.2016, Az.: I ZR 11/15)
 - Zulässige Rückwirkung dagegen dann, wenn Gesamtrechtsnachfolge nach Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts eingetreten ist (BGH, Urt. v. 02.04.2004, Az.: V ZR267/03)



- Reichweite der Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers im Rahmen des § 24 Abs. 2:
 - Grundstückseigentümer, von dessen Boden aus Schadstoffe ins Grundwasser gelangt sind, ist auch insoweit Verpflichteter im Sinne des § 24 Abs. 2 Satz 1, als die Schadstofffahne sich aus dem räumlichen Bereich seines Grundstücks entfernt hat (umstritten! bejahend im Zusammenhang mit § 24 Abs. 2: OLG Karlsruhe, Ur. v. 29.12.2016, Az.: 12 U 14/16)



- Anwendbarkeit des § 24 Abs. 2 gegenüber einem oder mehreren Zustandsverantwortlichen:
 - Ausgangssituation: Einer von mehreren Verpflichteten hat einen Schaden saniert, für den ein Verursacher nicht mehr existiert oder sich nicht mehr feststellen lässt. Der Anspruch nach § 24 Abs. 2 ginge damit ins Leere.
 - In diesem Fall erscheint es unangemessen, den Kostenaufwand für die Sanierung nur einem von mehreren Verpflichteten aufzubürden.
 - Angemessen wäre es vielmehr, wenn die Sanierungskosten anteilig von allen Verpflichteten getragen würden.



- In der Lit. wird eine analoge Anwendung gegenüber anderen Verpflichteten außer dem Verursacher befürwortet (z.B. Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2. Aufl., § 24 Rn. 20).
- BGH hat analoge Anwendung des § 24 Abs. 2 abgelehnt (Urt. v. 18.02.2010, Az.: III ZR 295/09), im zugrundeliegenden Fall war allerdings schon das BBodSchG selbst nicht anwendbar, so dass daraus noch keine Ablehnung auch der vorliegenden Konstellation abgeleitet werden kann.
- Eine Auslegung des § 24 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 nach Wortlaut, Gesetzessystematik und Gesetzeshistorie führt zum Ergebnis, dass der Anspruch sich auch gegen andere Verpflichtete richten kann, wenn ein leistungsfähige Verursacher nicht mehr existiert (Henke, W + B 2019 Heft Nr. 3, S. 159 ff.)



- Grundstücksbezug des Wertausgleichs nach § 25:
 - Buchgrundstück: Grundstück, das aus mehreren Flurstücken bestehen kann, für das aber ein eigenes Grundbuchblatt angelegt ist
 - Wenn ein Betriebsgrundstück aus mehreren Buchgrundstücken besteht, die alle dem selben Eigentümer gehören, können nur solche Buchgrundstücke, auf denen tatsächlich saniert wurde, Gegenstand eines Wertausgleichsanspruchs sein (VGH Mannheim, Urt. v. 26.03.2019, Az.: 10 S 1252/16)



- Eine lediglich mittelbare Wertsteigerung von Buchgrundstücken, die sich nur darin niederschlägt, dass infolge der Sanierung auf angrenzenden Grundstücken ein höherer Preis für die Gesamtfläche als bei Veräußerung der einzelnen Grundstücke möglich ist, führt nicht zu einem Wertausgleich nach § 25 (VGH Mannheim, s.o.)
- Die Festsetzung eines Gesamtbetrages als Wertausgleich ist rechtswidrig, wenn sich der Betrag aus mehreren, auf jeweils eigene Buchgrundstücke entfallenden Wertausgleichsansprüchen zusammensetzt und der Bescheid nicht erkennen lässt, welcher Betrag für welches Buchgrundstück festgesetzt worden ist (VGH Mannheim, s.o.)



- Ermittlung des Verkehrswertes eines unsanierten und eines sanierten Grundstücks im Rahmen des § 25
 - § 25 BBodSchG knüpft an die sanierungsbedingte Erhöhung des Verkehrswertes eines Grundstücks an, enthält jedoch zur Methodik der Wertermittlung keine Vorgaben,
 - Definition „Verkehrswert“ in § 194 BauGB: Preis, der am Markt, d.h. im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu erzielen wäre
 - § 6 Abs. 5 Satz 1 ImmobilienwertermittlungsVO (ImmoWertV) nennt schädliche Bodenveränderungen als besondere Grundstücksmerkmale, enthält aber ihrerseits keine Vorgaben hinsichtlich der Bewertung



- Zu § 24 Abs. 2:
 - Nicht abschließend geklärt ist die Anwendung des § 24 Abs. 2 im Verhältnis mehrerer Nicht-Verursacher (Stichwort: Ausgleich unter Zustandsverantwortlichen)
 - Ebenfalls nicht abschließend geklärt ist die Ausgleichspflicht des Grundstückseigentümers nach § 24 Abs. 2 für die Kosten der Sanierung einer von seinem Grundstück ausgehenden Schadstofffahne im Grundwasser
 - Über die Klage auf Ausgleich nach § 24 Abs. 2 entscheidet ein Zivilrichter, für den das Bodenschutzrecht im Regelfall eine unbekannte Materie ist.



- Zu § 25:
 - Rechtsstreitigkeiten um den Wertausgleich nach § 25 sind im Vergleich zu solchen nach § 24 Abs. 2 in der Praxis eher selten.
 - Das Verkehrswertgutachten zur Festsetzung des Wertausgleichs nach § 25 wird nicht von einem Gutachter für Altlasten-Erkundung und – Sanierung, sondern von einem Sachverständigen für Grundstückswertermittlung erstellt, für den das Bodenschutzrecht im Regelfall ebenfalls eine unbekannte Materie ist.
 - Eine Grundstückswertermittlung zur Feststellung des Wertausgleichs ist angreifbar, wenn keine fachlich einwandfreie Dokumentation zum Zustand des Grundstücks vor und nach der Sanierung vorgelegt werden kann.



Vielen Dank für´s Zuhören!