



Bedeutung und Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei behördlicher Inanspruchnahme des Zustandsstörers

Rechtsanwalt Dr. Jens Nusser, LL.M. (Environmental Law)

KOPP-ASSENMACHER & NUSSER Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

XXV. Sächsisches Altlastenkolloquium

DGFZ Dresdner Grundwasserforschungszentrum e.V.

Dresden, 7./8. November 2018



AGENDA

- A. Grundlagen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Stellung als Zustandsstörer nach dem BBodSchG
- B. Rechtsprechung des BVerfG zur Zumutbarkeit der Inanspruchnahme des Zustandsstörers als Ausgangspunkt
- C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG und offene Rechtsfragen
 - I. Teilsanierung
 - II. Anwendung auf Untersuchungsanordnungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG
 - III. Behördliche Pflicht zur Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse des potenziell in Anspruch zu nehmenden Zustandsstörers
 - IV. Grundstückserwerb *nach* Abriss einer Grundwasserschadstofffahne
- D. Ausblick

A. Rechtliche Grundlagen - Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- Ableitung aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 GG, vgl. BVerfG in ständiger Rechtsprechung, zuletzt BVerfGE 111, 54 (82)
- Daneben ergibt sich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus den Grundrechten selbst,

*„die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs **des Bürgers gegenüber dem Staat** von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutze öffentlicher Interessen unerlässlich ist“, vgl. u.a. BVerfGE 77, 308 (334)*

- Staatliches Handeln gegenüber dem Bürger/Unternehmen muss im Rahmen einer Zweck/Mittel-Relation geeignet, erforderlich und angemessen sein
- Im Rahmen der Angemessenheit ist die Zumutbarkeit der Heranziehung des konkreten Störers zu prüfen

A. Rechtliche Grundlagen - Zustandsstörer

2. Zustandsstörer

- Art. 14 Abs. 1 Satz 2 – Konkretisierung der Eigentumsfreiheit durch einfachgesetzliche Bestimmungen des BBodSchG
- Das BBodSchG nennt insbesondere den Eigentümer, den Inhaber der tatsächlichen Gewalt und den ehemaligen Eigentümer, vgl. § 4 Abs. 3 und Abs. 6 BBodSchG
- Die Rechtsprechung hat hinsichtlich der Sanierungsverantwortung u.a. klargestellt:
 - Unabhängig davon, wie und von wem die Gefahr verursacht wurde, vgl. zuletzt VG Augsburg, Beschl. v. 18.07.2013 – Au 3 S 13.780
 - **Kein Verschulden erforderlich**, vgl. OVG Münster, Urteil vom 26.11.2008 – 8 A 10933/08
 - **Auf eine Bös- oder Gutgläubigkeit kommt es nicht an**, vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.8.2013 – 7 B 9.1
 - Keine einfachgesetzliche Beschränkung der Kostentragung, BVerfG, Beschl. vom 16.2.2000
 - Unverhältnismäßige Anordnungen sind **rechtswidrig**, aber **nicht unwirksam**, BVerfG, Beschl. vom 16.2.2000

B. Rechtsprechung des BVerfG – Legitimierende Gründe

Wesentliche Inhalte der Beschlüsse des BVerfG vom 16.2.2000 sind:

1. Legitimierende Gründe der Verantwortung des Zustandsstörers

- Kein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit, keine Enteignung – Regelungen im BBodSchG sind zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG
- Sachherrschaft des Eigentümers vermittelt diesem die **Einwirkungsmöglichkeit** auf das gefahrverursachende Grundstück
- **Rechtliche und tatsächliche Verfügungsgewalt** des Eigentümers über das Grundstück, vgl. § 906 BGB -> Möglichkeit aus dem Grundstück (**finanziellen**) **Nutzen** zu ziehen
- **Sozialpflichtigkeit** des Eigentums, Art. 14 Abs. 2 GG

„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

B. Rechtsprechung des BVerfG – Zumutbarkeit der Inanspruchnahme

2. Zumutbarkeit der finanziellen Inanspruchnahme

Beschränkung auf zumutbare/verhältnismäßige Sanierungskosten – Grundsatz

Verkehrswert des Grundstücks nach erfolgreicher Sanierung

Geringere Haftung

- Gefahrenquelle liegt jenseits der Sachherrschaft und Verantwortungssphäre des Eigentümers (Naturkatastrophen, Kriegsschäden etc.)
- Grundstück bildet Kernstück des Vermögens und Basis für die private Lebensführung

Höhere Haftung

- Altlast bei Erwerb bekannt oder risikoreiche Nutzung wurde zugelassen
- Altlast hätte bei Erwerb bekannt sein müssen/können
- Grenze: Keine Haftung mit Vermögen, das nicht in einem rechtlichen oder wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem sanierungsbedürftigen Grundstück steht

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

1. Teilsanierung – VGH Mannheim, Urteil vom 8.3.2013 – 10 S 1190/09

Sachverhalt

- Klägerin ist Eigentümerin eines 42.000 m² großen Areals, das aus mehreren Buchgrundstücken besteht
- Massive, komplexe LHKW-Verunreinigung im oberen GW-Leiter, HS Ia bis zu 290.000 µg/l und kleinerer HS II; auch zweiter (unterer) GW-Leiter bereits vom Schaden erfasst
- Sanierungsuntersuchung -> Teilaushub ca. 3.500 m² und hydraulische Sicherung und 3-jähriges Monitoring, nachfolgend entsprechende Anordnung, Kosten ca. 1,2 Millionen EUR
- Begründung der Sanierungsanordnung stellt die Notwendigkeit klar, schrittweise vorzugehen – keine Anordnung eines Kostenvorbehalts
- Für die Beklagte war absehbar, dass eine vollständige Sanierung durch die angeordneten Maßnahmen nicht zu erreichen ist
- Verkehrswert nach Sanierung zunächst mit ca. 2,3 Mio EUR ermittelt

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

1. Teilsanierung – VGH Mannheim, Urteil vom 8.3.2013 – 10 S 1190/09

Entscheidungsgründe

- Anordnung des Teilaushubs ist wegen Überschreitung der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze bei der Heranziehung der Klägerin als Zustandsstörerin rechtswidrig
- Beklagte hätte die Sanierungsanordnung mit einem Vorbehalt der gesonderten Entscheidung über die Kostentragung verbinden müssen
- Beklagte durfte nicht wegen schrittweiser Sanierung hiervon absehen
- Insbesondere bei Teilsanierung und, wenn ungewiss ist, ob noch weitere Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden, bemisst sich die verfassungsrechtliche Belastungsgrenze des Zustandsstörers **nach dem Verkehrswert des lediglich teilsanierten, nicht des fiktiv völlig unbelasteten Grundstücks**
- Verkehrswert nach Teilsanierung 1,02 Mio EUR

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

2. Bedeutung der Rechtsprechung des VGH Mannheim für Untersuchungsanordnungen?

- Ausgangspunkt behördlicher wie gerichtlicher Entscheidungen ist auch hier in aller Regel und ohne weitere Begründung die Rechtsprechung des BVerfG
- Das BVerfG geht aber von einem sanierten und nicht bloß untersuchten Grundstück aus – auch der Verkehrswert erhöht sich durch die Untersuchung als solche (im Gegensatz zu einer Teilsanierung) nicht
- ➔ Ob die BVerfG-Rechtsprechung daher, insbesondere in Fällen, in denen die Untersuchungskosten den aktuellen Verkehrswert übersteigen, ein tauglicher Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Zumutbarkeit der Inanspruchnahme sein kann, erscheint fraglich
- Wie ist die Verhältnismäßigkeit in solchen Fällen zu beurteilen?

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

2. Bedeutung der Rechtsprechung des VGH Mannheim für Untersuchungsanordnungen?

Praxisbeispiel

- Ehemalige chem. Reinigung, Grundstück mit hoher Wahrscheinlichkeit stark kontaminiert
- Aktueller Verkehrswert 0,- EUR / Verkehrswert nach erfolgreicher Sanierung 130.000,- EUR
- Kosten der Detailuntersuchung liegen voraussichtlich bei 40.000,- EUR – Kosten für eine Sanierungsuntersuchung und eine theoretische Sanierung überschreiten den Verkehrswert nach erfolgreicher Sanierung schätzungsweise um das 10-fache
- Vermögen des Eigentümers nach Eigenangaben ca. 30.000,- EUR und das belastete Grundstück
- Kann die zuständige Behörde gegenüber dem Eigentümer (ohne Kostenvorbehalt) rechtmäßig die Durchführung der Detailuntersuchung anordnen?

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

3. Pflicht (und Recht) zur Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Sanierungspflichtigen – VGH Mannheim, Urt. v. 13.03.2014 – 10 S 2210/12

Sachverhalt

- Kläger betrieb von 1969 bis 1995 auf dem streitgegenständlichen Grundstück eine chemische Reinigung -> LHKW-Verunreinigungen
- Zuständige Behörde ordnet zunächst gegenüber dem Grundstückseigentümer Detailuntersuchung und sofortige Vollziehung an mit der Begründung, der Betreiber (spätere Kläger) sei vermögenslos
- Kläger hatte Vermögenslosigkeit behauptet, aber nicht näher dargelegt; VG Karlsruhe sieht in der Störerauswahl einen Ermessensfehler, da keine ausreichende Sachverhaltsermittlung stattgefunden hat
- Anhörung des Klägers und „formelle Aufforderung“, zu seinen aktuellen Vermögens- und Finanzverhältnissen Auskunft zu geben und diese nachzuweisen; **keine Reaktion**
- Untersuchungsanordnung gegenüber Kläger – Behörde geht von Leistungsfähigkeit aus

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

3. Pflicht (und Recht) zur Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Sanierungspflichtigen – VGH Mannheim, Urt. v. 13.03.2014 – 10 S 2210/12

Entscheidungsgründe

- Auskunftsverlangen stützt sich auf § 3 Abs. 2 S. 1 LBodSchG (*vergleichbare Regelungen bestehen in den meisten Bodenschutzgesetzen der anderen Länder*)
- Danach sind auf Verlangen der Behörde Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen, die diese zur Erfüllung der Aufgaben nach dem BBodSchG benötigt
- Davon umfasst sind nach VGH Mannheim auch Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Störers, weil die Informationen für die sachgerechte Störerauswahl erforderlich sind
- Kein ungerechtfertigter Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1

Nicht gedeckt ist von den landesrechtlichen Vorschriften ein behördliches Verlangen nach einer eidesstattlichen Versicherung

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

4. Verantwortung des Zustandsstörers für abgerissene Grundwasserschadstofffahne?

- Durch die Rechtsprechung geklärt ist, dass der Zustandsstörer für die **von seinem Grundstück ausgehende Grundwasserbelastung** verantwortlich ist; dass das Grundwasser nicht eigentumsfähig ist, ist irrelevant - Von dem kontaminierten Grundstück geht eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus
- H.M. in der Rechtsprechung (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.11.2007; VG Darmstadt, Urt. v. 30.10.2013), dass der Zustandsstörer auch für nach Grundstückserwerb **abgerissene Schadstofffahnen** im Grundwasser verantwortlich ist; von der Rechtsprechung wird dies wie folgt begründet:
 - Verfassungsrechtliche Rechtfertigung: Einwirkungsmöglichkeit auf die störende Sache zwar nicht mehr gegeben, aber legitimierender Zurechnungsgrund soll in der Möglichkeit der wirtschaftlichen Nutzung und Verwertung des Sacheigentums liegen
 - Sozialpflichtigkeit des Eigentums -> Lasten des Eigentums/Grundstücks sind zu tragen
 - § 4 Abs. 3 BBodSchG zielt auf eine umfassende Sanierung ab; Eigentum als Anknüpfungspunkt der Zustandshaftung

C. Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

4. Verantwortung des Zustandsstörers für abgerissene Grundwasserschadstofffahne?

- Wie sind **Fallkonstellationen** zu behandeln, in denen der (gutgläubige) **Grundstückserwerb nach Abriss der Schadstofffahne** erfolgt ist und das Grundstück selbst keine Kontamination mehr aufweist ?
- Konstellation bislang - soweit ersichtlich – gerichtlich nicht entschieden; zu berücksichtigen ist:
 - Einwirkungsmöglichkeit des Eigentümers besteht nicht
 - Für den konkreten Eigentümer war sein Eigentum (ab dem Eigentumserwerb) zu keinem Zeitpunkt Anknüpfungspunkt der Störung
 - Anknüpfung an die Sozialpflichtigkeit des Eigentums daher fraglich, zumal nach § 4 Abs. 6 BBodSchG auch der ehemalige Eigentümer in Anspruch genommen werden könnte
 - Zumindest erscheint einer Inanspruchnahme bis zum Verkehrswert (nach erfolgreicher Sanierung) des Grundstücks nicht als tauglicher Ansatzpunkt für die Verhältnismäßigkeitsprüfung

D. Ausblick

- Rechtsprechung des BVerfG zur Verhältnismäßigkeit des Heranziehung des Zustandsstörers nach wie vor Ausgangspunkt rechtlicher Betrachtung
- Auf verschiedene Konstellationen ist die Rechtsprechung aber, wenn überhaupt, nur modifiziert übertragbar
- In Fällen, in denen eine Sanierungsanordnung ohne Kostenvorbehalt gegenüber einem Zustandsstörer bestandkräftig geworden ist und die Kosten der Sanierung den Verkehrswert nach erfolgreicher Sanierung zu überschreiten drohen, kann ggfs. eine behördliche Verpflichtung zur Anpassung der Sanierungsanordnung begründet werden
- OVG Münster hat mit Urt. v. 20.05.2015 entschieden, dass Sanierungsanordnungen **einem Verwaltungsakt mit Dauerwirkung vergleichbar** sein können
- Die erlassende Behörde habe den jeweiligen Verwaltungsakt, bspw. in Bezug auf die Erreichbarkeit von festgesetzten Sanierungszielwerten ständig „**unter Kontrolle**“ zu halten
- Übertragbarkeit auf die Frage der Zumutbarkeit der finanziellen Höhe der Heranziehung des Zustandsstöres erscheint nicht fernliegend



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Dr. Jens Nusser, LL.M. (Environmental Law)

KOPP-ASSENMACHER & NUSSER Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

Friedrichstraße 186

10117 Berlin

Tel. +49 (0) 30 / 450 86 55 – 21

Fax +49 (0) 30 / 450 86 55 – 11

nusser@kn-law.de

www.kn-law.de