

Schriften zum Umweltrecht

Band 12

**Die Störerverantwortlichkeit
für Boden- und Wasserverunreinigungen**

Ein Beitrag zur Haftung für sogenannte Altlasten

Von

Dr. Hanno Ziehm



Duncker & Humblot · Berlin

HANNO ZIEHM

**Die Störerverantwortlichkeit
für Boden- und Wasserverunreinigungen**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 12

Die Störerverantwortlichkeit für Boden- und Wasserverunreinigungen

Ein Beitrag zur Haftung für sogenannte Altlasten

**Von
Dr. Hanno Ziehm**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ziehm, Hanno:

Die Störerverantwortlichkeit für Boden- und
Wasserverunreinigungen: ein Beitrag zur Haftung für
sogenannte Altlasten / von Hanno Ziehm. – Berlin: Duncker
u. Humblot, 1989

(Schriften zum Umweltrecht; Bd. 12)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1988

ISBN 3-428-06662-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-06662-6

Für Britta

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1988 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover als Dissertation angenommen. Neue Literatur konnte noch bis September 1988 berücksichtigt werden. Ziel der Ausarbeitung war es nicht, eine mögliche Gesamtlösung der Altlasten-Problematik aufzuzeigen, es ging vielmehr um die Auseinandersetzung mit den Fragen, die sich bei einer Anwendung des heutigen Polizei-, Abfall- und Wasserrechtes auf die unterschiedlichen denkbaren Fallkonstellationen bestehender Altlasten ergeben. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden in diesem Zusammenhang die verschiedenen in Literatur- und Rechtsprechung vertretenen Auffassungen einander gegenübergestellt.

Herr Prof. Dr. Franz-Joseph Peine hat die Arbeit betreut und stand als Erstgutachter zur Verfügung. Hierfür und für die zahlreichen während der Bearbeitung gegebenen Hinweise und Anregungen möchte ich ausdrücklich danken. Das Zweitgutachten erstattete freundlicherweise Herr Prof. Dr. Georgios Magoulas.

Mein Dank gilt darüber hinaus meinen Eltern, Frau Renate Nette, Frau Britta Schmidt und Herrn Thomas Wnuck, die in unterschiedlicher Form Anteil an der Entstehung dieser Arbeit hatten.

Herr Prof. Dr. Michael Kloepfer und das Verlagshaus Duncker & Humblot haben dankenswerterweise die Veröffentlichung in der vorliegenden Schriftenreihe ermöglicht.

Hannover, Oktober 1988

Hanno Ziehm

Inhaltsverzeichnis

Einführung	13
I. Störerverantwortlichkeit für Umweltbeeinträchtigungen nach dem Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht	17
A. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit	18
1. Der Staat und seine Einrichtungen	18
2. Individualgüter, wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen	19
3. Die gesamte Rechtsordnung	20
B. Störung oder konkrete Gefahr	22
C. Handlungshaftung	24
1. Legalisierungswirkung öffentlich-rechtlicher Genehmigungen	26
a. Ausschluß der Störereigenschaften durch bestehende Genehmigungen	26
b. Sachliche Grenzen der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	31
c. Zeitliche Reichweite der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	32
d. Legalisierungswirkung ursprünglich rechtswidriger Genehmigungen	32
e. Änderung der Sachlage, der Rechtslage oder des wissenschaftlichen Kenntnisstandes	34
f. Legalisierungswirkung behördlicher Duldungen	36
2. Polizeirechtliche Störerverantwortlichkeit für ungenehmigtes Verhalten	37
a. Handlungshaftung bei konkretem Normverstoß	38
b. Handlungsverantwortlichkeit bei ungenehmigtem, aber nicht gegen konkrete Verhaltenspflichten verstoßendem Verhalten	39
c. Auswirkungen von Änderungen der Sachlage, der Rechtslage oder des wissenschaftlich technischen Kenntnisstandes auf die Handlungshaftung	44
3. Unterlassen als Anknüpfungspunkt für die Handlungshaftung	48
a. Handlungsinanspruchnahme für Unterlassen bei Verstoß gegen konkrete Handlungspflichten	48
b. Handlungsinanspruchnahme für Unterlassen ohne Verletzung konkreter Handlungspflichten	48

D. Zustandshaftung	50
1. Auswirkung behördlicher Genehmigungen auf die Zustandsverantwortlichkeit	55
a. Ausschluß der Störereigenschaft durch behördliche Genehmigungen	56
b. Sachliche, persönliche und zeitliche Reichweite der Legalisierungswirkung von Anlagegenehmigungen	57
c. Legalisierungswirkung ursprünglich rechtswidriger Genehmigungen	58
d. Auswirkungen von Änderungen der Sachlage, der Rechtslage oder des wissenschaftlichen Kenntnisstandes auf die Zustandshaftung	59
e. Legalisierungswirkung behördlicher Duldungen	61
2. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit für nicht durch Genehmigungen sanktionierte Sachzustände	61
E. Mehrheit von Störern	69
1. Auswahlermessen bei einer Mehrheit von Störern	69
2. Ausgleichsansprüche zwischen mehreren Verantwortlichen	73
II. Störerverantwortlichkeit für Umweltbeeinträchtigungen nach Abfallrecht	77
A. Anwendungsbereich des Abfallgesetzes	77
B. Einzelregelungen des Abfallrechts	80
1. § 3 AbfG – Verpflichtung zur Beseitigung von Abfällen	80
2. § 4 Abs. 1 AbfG – geordnete Entsorgung von Abfällen	80
3. § 11 AbfG – Anzeigepflicht des Abfallbesitzers, Überwachung durch die Behörde	81
4. § 8 Abs. 1 Satz 3 AbfG – nachträgliche Nebenbestimmungen bei genehmigten Abfallentsorgungsanlagen	81
a. Anwendungsbereich der Vorschrift	81
b. Rechtmäßigkeit nachträglicher Regelungen – Eingriff in den Bestand der Genehmigung	82
c. Einschränkung der Zulässigkeit nachträglicher Auflagen und Nebenbestimmungen durch § 17 Abs. 2 BImSchG	84
5. § 9 AbfG – Eingriffe in vor Inkrafttreten des AbfG angelegte Anlagen	85
a. Anwendungsbereich der Vorschrift	85
b. Rechtmäßigkeit des § 9 AbfG	86
aa. Eingriff des § 9 AbfG in bestehende Genehmigungen oder die Rechtsstellung des ungenehmigt legalen Betriebes der Anlage	86
bb. Kein Eingriff in bestehende Rechte bei bereits bestehender Eingriffsmöglichkeit nach anderen Vorschriften	87
cc. Rechtmäßigkeit der Eingriffe nach § 9 AbfG in bestehende Genehmigungen bzw. Rechtspositionen	90
(1) Bei Inkrafttreten des AbfG abgeschlossene genehmigte Ablagerungen	92

(2) Bei Inkrafttreten des AbfG andauernde genehmigte Ablagerungen	92
(3) Genehmigte Ablagerungen allein nach Inkrafttreten des AbfG	93
(4) Ablagerungen auf vor Inkrafttreten des AbfG angelegten genehmigungsfreien legalen Anlagen	95
(5) Ergebnis	95
dd. Ermessensreduktion	96
6. § 10 AbfG – Sanierungspflicht der Inhaber stillgelegter Abfalldepotien	97
a. Adressat der Verfügung nach § 10 Abs. 2 AbfG	97
b. Zeitpunkt der Stilllegung der Abfallbeseitigungsanlage	98
c. Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Abfallbeseitigungsanlage	98
7. Landesrechtliche Regelungen	100
a. Pflicht zur Duldung von Sanierung und Rekultivierung	102
b. Pflicht des Eigentümers zum Ausgleich der sanierungsbedingten Wertsteigerung	103
c. Sanierungs- und Rekultivierungspflicht des Eigentümers nach Bayerischem Abfallrecht	105
d. Kostentragungspflicht für Sanierung und Rekultivierung des ehemaligen Betreibers und des Eigentümers nach Bayerischem und Bremischem Abfallrecht	105
e. Rechtmäßigkeit der landesrechtlichen Regelungen – Zusammenfassung –	106

III. Störerverantwortlichkeit für Umweltbeeinträchtigungen nach Wasserhaushaltsgesetz/WHG	108
A. Anwendungsbereich des WHG	108
1. Zeitlicher Anwendungsbereich des WHG	108
2. Sachlicher Anwendungsbereich des WHG	108
B. Einzelregelungen des WHG	110
1. § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 4 und 5 WHG – Verbot ungenehmigter Gewässerbenutzung durch Einbringen oder Einleiten	111
2. § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 WHG – allgemeines Verbot von Gewässerbenutzungen durch gewässerbeeinträchtigende Maßnahmen	113
3. § 19 g WHG – Anforderungen an Anlagen zum Lagern, Abfüllen und Umschlagen wassergefährdender Stoffe	116
4. §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG – Lagerung und Ablagerung von wassergefährdenden Stoffen	116
5. § 1 a Abs. 2 WHG – allgemeine Sorgfaltspflicht	117
6. § 22 Abs. 2 WHG – zivilrechtliche Gefährdungshaftung	119

IV. Haftung für Umweltbeeinträchtigungen nach den zivilrechtlichen Vorschriften über die Geschäftsführung ohne Auftrag – öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	122
A. Geschäftsführung ohne Auftrag	122
B. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	124
V. Zusammenfassung	127
A. Störerverantwortlichkeit nach Allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht	127
B. Störerverantwortlichkeit nach Abfallrecht	128
C. Störerverantwortlichkeit nach Wasserrecht	129
D. Verantwortlichkeit nach Zivilrecht und nach den Grundsätzen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	130
Literaturverzeichnis	131

Einführung

Diese Arbeit befaßt sich mit dem Problem der Haftung für die Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen.

Die Anregung, sich mit diesem Problembereich näher auseinanderzusetzen, ergab sich aus verschiedenen Fällen im Rahmen meiner anwaltlichen Praxis. Gemeinsam war diesen Fällen, daß Industriebetriebe durch Ordnungsbehörden zur Sanierung von auf den jeweiligen Betriebsgrundstücken vorgefundenen Boden- oder Wasserverunreinigungen in Anspruch genommen werden sollten. Das Vorantreiben der Sanierung verunreinigten Untergrundes zur Verhinderung einer fortschreitenden Gewässerbelastung ist eine vordringliche öffentliche Aufgabe. Technisch ist die Sanierung in der Regel machbar, die Kosten sind jedoch sowohl in Bezug auf jeden Einzelfall als auch in der Summe erheblich. Die Frage, unter welchen Umständen eine Inanspruchnahme des einzelnen möglich ist und wie weit sie reichen kann, ist wegen der enormen Sanierungskosten nicht nur für den einzelnen Betrieb, sondern auch gesamtwirtschaftlich von entscheidender Bedeutung.

In der Regel werden die anstehenden Fragen unter dem Stichwort „Altlasten“ diskutiert. Dieser Begriff vermittelt den Eindruck, als ginge es hier nur um Probleme, die aus den „Sünden der Vergangenheit“ resultieren. Richtig ist jedoch, daß durch einen sich kontinuierlich verbessernden wissenschaftlichen Kenntnisstand und steigende umweltpolitische Sensibilität immer mehr Sachverhalte rückschauend zur Umweltbeeinträchtigung werden, ohne daß dies zur Zeit der Entstehung schon erkennbar war. Solange diese Entwicklung anhält, werden neue Altlasten produziert. Auch davon abgesehen entstehen immer neue Altlasten durch Emissionen aus Betriebsunfällen, die infolge menschlicher Unzulänglichkeit niemals ganz auszuschließen sind. Der zeitliche Bereich für die Entstehung von Altlasten, oder allgemein gesagt Umweltbeeinträchtigungen, ist damit der gesamte vor dem jeweiligen Beobachtungszeitpunkt liegende Zeitraum.

Nicht sachgerecht erscheint es, eine Differenzierung nach dem Alter der vorgefundenen Umweltbeeinträchtigung vorzunehmen. Der Entstehungszeitpunkt könnte zwar im Hinblick auf die speziellen Regelungskomplexe des Wasserhaushaltsgesetzes und Abfallgesetzes, die 1960 bzw. 1972 in Kraft getreten sind, Bedeutung erlangen; diese Spezialgesetze decken jedoch nur Teilbereiche des gesamten Problembereiches ab, so daß eine grundlegende Zäsur zwischen Umweltbeeinträchtigungen, die vor Inkrafttreten

dieser Gesetze entstanden sind, und neueren Umweltbeeinträchtigungen nicht sinnvoll ist.

In sachlicher Hinsicht gibt es verschiedene, teilweise stark voneinander abweichende Versuche, den Begriff „Altlasten“ zu definieren¹. Hingewiesen sei auf folgende:

Nach dem Runderlaß des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. 3. 1980² sind Altlasten: „Schadstoffanreicherungen in Boden und Grundwasser, die auf umweltgefährdende Nachwirkungen der industriellen Produktion und Nachwirkungen aus beiden Weltkriegen zurückgehen“.

Diese Definition erscheint ohne zwingenden Grund als zu eng. Eine Beschränkung auf Kriegseinwirkungen und industrielle Produktion ist nicht sachgerecht. Menschliches Leben und Wirtschaften in der heutigen Form ist mit Emissionen verbunden, die möglicherweise oder bewiesen umweltschädlich sind. Die Frage der Haftung für die Folgen solcher Emissionen kann nicht auf die genannten Teilbereiche beschränkt werden, sondern sie stellt sich allgemein. Nicht zwingend ist letztlich auch die Begrenzung in der Definition auf Boden- und Wasserverunreinigungen. Gefährliche Schadstoffanreicherungen aufgrund von Emissionen treten z. B. auch in der Luft auf. Die bei der Inanspruchnahme des Verantwortlichen insoweit entstehenden tatsächlichen Schwierigkeiten rechtfertigen keinesfalls ihre grundsätzliche Ausklammerung aus dem Problembereich.

Ebenfalls zu eng erscheint die Definition Schinks³, nach der Altlasten Schadstoffanreicherungen aufgrund menschlichen Verhaltens sind. Die Frage der Verursachung kann zwar im Rahmen der Verpflichtung zur Beseitigung einer vorliegenden Störung bzw. der Kostentragungspflicht für Sanierungsmaßnahmen von Bedeutung sein, sie kann jedoch keinen Einfluß auf das Vorhandensein einer Umweltbeeinträchtigung haben. Im Rahmen der Feststellung von Störungen darf die Verantwortlichkeit für sie nicht von Bedeutung sein.

Die bisherigen Versuche einer Definition des Begriffs „Altlast“ bergen allesamt die Gefahr einer nicht gerechtfertigten Einengung des Problembereiches. Eine Beschränkung der Untersuchung auf bestimmte Emissionen aus bestimmten Zeiträumen erscheint nicht sinnvoll und ist nicht erforderlich. Weder das besondere noch das allgemeine Ordnungsrecht kennen den Begriff „Altlast“, so daß die rechtlichen Konsequenzen aus bereits eingetretenen Umweltbeeinträchtigungen sich für jeden konkreten Fall nur aus der

¹ Hunting, Definition des Begriffes Altlasten, 2 ff.

² III A 2 - 863 - 28815, Min.Blatt NW 1980, 769.

³ Schink, DVBl. 1986, 161.

Subsumtion unter die entsprechende Eingriffs- oder Anspruchsgrundlage ergeben können.

Ziel der bisherigen Bemühungen um eine Definition des Begriffs „Altlast“ war dementsprechend auch nicht eine Eingrenzung des Problemkreises, sondern eine Beschreibung der bisher relevant gewordenen Fälle mit einem Schlagwort. Der Schwerpunkt des Problems liegt bis heute tatsächlich bei Emissionen aus alten Abfalldeponien und kontaminierten Standorten industrieller Produktion. Die vorliegende Untersuchung orientiert sich daher exemplarisch an diesen faktisch relevanten Fallgruppen, ohne daß sich dadurch von vornherein eine Begrenzung der gewonnenen Ergebnisse auf sie ergibt. Gemeinsamer Ausgangspunkt ist in allen Fällen, daß ein Gefahrenpotential zum Zeitpunkt der Ursachensetzung in der Regel nicht gesehen wurde, entweder, weil die Gefahren nicht bekannt waren, oder aber nicht als gravierend eingestuft wurden.

Unter besonderer Berücksichtigung der genannten Gesichtspunkte soll nachfolgend zunächst auf die Inanspruchnahmemöglichkeiten nach den allgemeinen polizeirechtlichen Vorschriften eingegangen werden. Nach der Feststellung, unter welchen Umständen von einer polizeirechtlich relevanten Störung der öffentlichen Sicherheit auszugehen ist, ist zu untersuchen, wer für die vorliegende Störung in Anspruch genommen werden kann. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Handlungshaftung liegt der Schwerpunkt der Darstellung in der Beantwortung der Frage, wie sich eine vorliegende behördliche Genehmigung auf die Inanspruchnahmemöglichkeit auswirkt und ob eine Änderung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes bei der Störungszurechnung von Bedeutung ist. Im Rahmen der Zustandshaftung werden die gleichen Gesichtspunkte relevant, zusätzlich ist jedoch auf die Reichweite der Haftung einzugehen, und es ist zu untersuchen, ob sich im Interesse eines wirksamen Eigentumsschutzes Einschränkungen der Zustandsverantwortlichkeit ergeben. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem allgemeinen Polizeirecht ist abschließend zu klären, welche Konsequenzen sich für die einschreitende Behörde aus dem Vorhandensein einer Mehrheit von Störern ergeben und ob unter mehreren Störern interne Ausgleichsansprüche bestehen.

Bei der sich anschließenden Auseinandersetzung mit den speziellen Regelungskomplexen des Abfall- und Wasserhaushaltsgesetzes ist zu klären, inwieweit diese Spezialgesetze als Eingriffsgrundlage oder Rechtmäßigkeitsmaßstab für behördliches Einschreiten herangezogen werden können und wie weit durch sie die allgemeinen polizeirechtlichen Vorschriften verdrängt werden.

Abschließend wird untersucht, ob behördliche Maßnahmen auch auf zivilrechtliche Vorschriften gestützt werden können.