

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1094

Grund und Grenze

**Grenzen aus der Eigentumsgewährleistung
und dem allgemeinen Gleichheitssatz**

**Dargestellt am Beispiel polizei- und
bodenschutzrechtlicher Zustandsverantwortlichkeit**

Von

Jan D. Bonhage



Duncker & Humblot · Berlin

JAN D. BONHAGE

Grund und Grenze

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1094

Grund und Grenze

Grenzen aus der Eigentumsgewährleistung
und dem allgemeinen Gleichheitssatz

Dargestellt am Beispiel polizei- und
bodenschutzrechtlicher Zustandsverantwortlichkeit

Von

Jan D. Bonhage



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2005
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2008 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-12111-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinem Vater
Wolfgang F. Bonhage
† 2004

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin hat diese Arbeit im Jahr 2005 als Dissertation angenommen.

Ich danke meinem Doktorvater Professor Dr. Bernhard Schlink. In Seminaren zum Zusammenspiel von Freiheit und Gleichheit und zur Grundrechtsdogmatik im deutsch-österreichischen Vergleich hat er mein Interesse für die Dogmatik des Gleichheitssatzes geweckt. In Diskussionen während meiner Mitarbeit an seinem Lehrstuhl hat er mein Grundrechtsverständnis geschärft und das Entstehen dieser Arbeit kritisch begleitet und gefördert.

Professor Dr. Alexander Blankenagel danke ich für die schnelle Anfertigung des Zweitgutachtens, Dr. Florian R. Simon für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht.

Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat die Arbeit durch ein Promotionsstipendium unterstützt. Ihr gebührt mein Dank für die ideelle und finanzielle Förderung während Studium, Dissertation und LL.M.-Studium in New York.

Besonders danke ich Familie Barner und meinen Eltern, Amoena und Wolfgang Bonhage, ohne die alles Weitere nicht möglich gewesen wäre.

Berlin, im Frühjahr 2008

Jan D. Bonhage

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 17 |
| Befund | 21 |
| A. Zustandsverantwortlichkeit | 21 |
| I. Regelungen im Polizei- und Ordnungsrecht..... | 21 |
| II. Regelungen im BBodSchG | 22 |
| B. Stand der Diskussion | 24 |
| I. Überblick über die Entwicklung bis zum Jahr 2000..... | 24 |
| II. Zäsur durch den Altlastenbeschluss vom 16.2.2000 | 31 |
| C. Weiterer Klärungsbedarf | 36 |
| D. Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung | 43 |
| I. Aufgabe und Grenzen | 43 |
| II. Vorgehen..... | 45 |
| <i>Erster Teil</i> | |
| Grenzen aus der Eigentumsgewährleistung – Analyse und Einordnung | 47 |
| A. Verfassungsrechtlicher Maßstab | 48 |
| I. Prüfungsmaßstab des Altlastenbeschlusses | 48 |
| II. Würdigung mittels Einordnung in die Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts | 49 |
| III. Begründung des Altlastenbeschlusses für die Anwendung des Prüfungs- maßstabs..... | 52 |
| IV. Würdigung | 53 |
| V. Zusammenfassung..... | 60 |
| B. Verfassungsrechtliche Anforderungen: Verhältnismäßigkeit | 61 |
| I. Anforderungen nach dem Altlastenbeschluss..... | 61 |
| 1. Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen | 61 |
| 2. Anforderungen an Auslegung und Anwendung..... | 61 |
| II. Würdigung mittels Einordnung in die Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts | 61 |

| | |
|--|-----|
| III. Rechtfertigungserwägungen des Altlastenbeschlusses | 63 |
| 1. Zur gesetzlichen Regelung..... | 63 |
| 2. Zu Auslegung und Anwendung | 63 |
| a) Dem Grunde nach..... | 64 |
| b) Der Höhe nach | 64 |
| IV. Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Zustandsverantwortlichkeit | 66 |
| 1. Gesetzliche Regelung..... | 66 |
| a) Zweck der Regelung | 66 |
| b) Gründe der Regelung..... | 73 |
| 2. Auslegung und Anwendung..... | 80 |
| a) Dem Grunde nach..... | 84 |
| b) Der Höhe nach | 85 |
| (1) Zu berücksichtigende Gesichtspunkte | 85 |
| (a) Von Verfassungen wegen | 86 |
| (α) Allgemeiner Missbrauchsvorbehalt..... | 86 |
| (β) Schutzwürdigkeitserwägungen ohne Missbrauchsbezug .. | 87 |
| (γ) Schutzwürdigkeitserwägungen unmittelbar aus Art. 14 Abs. 2 GG | 88 |
| (δ) Ergebnis | 89 |
| (b) Aufgrund des einfachen Rechts (Polizei- und Ordnungsgesetze) | 89 |
| (α) Wortlaut der Regelungen über die Zustandsverantwortlichkeit | 89 |
| (β) Systematik..... | 90 |
| (γ) Zweck | 91 |
| (δ) Historische Auslegung und Genese..... | 92 |
| (αα) Herleitung und Begründung der öffentlichrechtlichen Pflicht des Grundstückseigentümers in der Rechtsprechung zur Zeit des PrOVG | 93 |
| (ββ) Vereinbarkeit mit der Eigentumsgewährleistung..... | 97 |
| (γγ) Grenzen | 97 |
| (δδ) Ausweitung der Pflicht auf andere Sachherren..... | 101 |
| (εε) Ausweitung der Pflicht auf andere Sachen als Grundstücke | 103 |
| (ζζ) Erste Regelung im Polizeiverwaltungsgesetz (PVG) vom 1. Juni 1931 | 104 |
| (ηη) Diskussion über Grenzen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg („Trümmergrundstücke“) | 105 |
| (θθ) „Tankwagenunfall“ | 108 |
| (ιι) Zustandsverantwortlichkeit im Musterentwurf von 1976..... | 109 |
| (κκ) Zusammenfassung..... | 109 |
| (ε) Ergebnis | 111 |
| (c) Aufgrund des einfachen Rechts (Bundes-Bodenschutzgesetz) | 112 |
| (d) Ergebnis | 115 |

| | |
|---|------------|
| (2) Anhaltspunkte für Belastungsgrenzen und Abwägung | 116 |
| 3. Ergebnis | 120 |
| C. Angemessenheit und Zumutbarkeit | 120 |
| I. Erste Entscheidungen zu Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit..... | 121 |
| II. Unzumutbar, wenn hinreichend gewichtige Gemeinwohlgründe fehlen..... | 123 |
| III. Verselbständigung des Zumutbarkeitsgedankens? | 124 |
| 1. „Angemessen und zumutbar“..... | 124 |
| 2. „Angemessene und zumutbare Überleitungsregelungen“ | 125 |
| 3. „Verhältnismäßige und zumutbare“ Anforderungen an die Geltend- machung von Einwendungen | 126 |
| 4. „Übermäßig belastend und unzumutbar“ | 126 |
| IV. Ausgleich der Interessen des Eigentümers und des Nutzers..... | 127 |
| V. Aushöhlung des Kernbereichs und Unzumutbarkeit | 130 |
| VI. Unzumutbarkeit und andere Prüfungsebenen..... | 130 |
| 1. Kein legitimer Zweck | 131 |
| 2. Ungeeignetheit..... | 131 |
| 3. Gleichheitswidrigkeit | 132 |
| VII. Würdigung | 133 |
| 1. Fallgruppen | 134 |
| a) Grundrechtsschutz durch Verfahren | 135 |
| b) Vertrauensschutz | 135 |
| c) Überlassungsverpflichtung | 136 |
| d) Sonstige Fälle | 139 |
| 2. Einordnung der Kriterien des Altlastenbeschlusses | 141 |
| VIII. Zumutbarkeitsmodelle im Schrifttum | 141 |
| D. Andere Erklärungsmodelle..... | 146 |
| I. Mindestpositionen..... | 147 |
| 1. Wesensgehalt | 147 |
| 2. Kernbereich der Eigentumsgewährleistung..... | 149 |
| a) Institutsgarantie | 149 |
| b) Privatnützigkeit..... | 150 |
| (1) Bestandsgarantie als Ausgangspunkt..... | 152 |
| (2) Nutzenanalyse und hoheitliche Beeinträchtigung..... | 158 |
| (3) Absolute Grenze? | 160 |
| 3. Ergebnis persönlicher Arbeit und Leistung als Mindestposition..... | 161 |
| II. Korrespondenzmodell | 163 |
| E. Ergebnis | 166 |

Zweiter Teil

| | |
|--|------------|
| Grenzen aus dem allgemeinen Gleichheitssatz | 169 |
| A. Vorüberlegungen | 170 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| I. | Befund..... | 170 |
| II. | Bedeutung der Umstände beim Adressaten..... | 174 |
| | 1. Unterschied-Zweck-Relation (Sachlichkeitsgebot)..... | 175 |
| | 2. Unterschied-Wirkungs-Relation | 180 |
| | 3. Würdigung | 188 |
| III. | Tauglicher Maßstab..... | 190 |
| | 1. Gleichheitssatz und öffentlich-rechtliche Pflichten? | 190 |
| | 2. Gleichheitssatz und Jedermannspflichten?..... | 192 |
| | 3. Alternative Allgemeinlast? | 195 |
| B. | Gleichheitsmodell | 196 |
| I. | Voraussetzungen in tatsächlicher Hinsicht..... | 198 |
| | 1. Handeln eines Hoheitsträgers..... | 198 |
| | 2. Ungleichbehandlung von Personen..... | 200 |
| | 3. Ungleichbehandlung bei der Rechtsetzung | 203 |
| | a) Typen der Ungleichbehandlung | 203 |
| | (1) Begriff der Ungleichbehandlung | 205 |
| | (2) Definition: Ungleichbehandlung bei der Rechtsetzung | 208 |
| | b) Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlungen | 208 |
| | (1) Eingriffsmodelle | 209 |
| | (2) Vergleichsmodelle: Wesentlich Gleiches | 213 |
| | (3) Klassenbaummodell Podlechs | 217 |
| | c) Regeln über die Bildung von Vergleichspaaren im Voraussetzungsmodell..... | 220 |
| | (1) Erste Regel: Regelungsvoraussetzungen als Ausgangspunkt | 220 |
| | (2) Zweite Regel: Grundsätzlich jeweils nur <i>eine</i> Voraussetzung als Unterscheidungsmerkmal | 221 |
| | (3) Dritte Regel: Sonderregel für aneinander anknüpfende Voraussetzungen..... | 223 |
| | (4) Vierte Regel: Einbeziehung von Voraussetzungen in der Rechtsfolgenanordnung..... | 224 |
| | (5) Fünfte Regel: Nur Voraussetzungen als Unterscheidungsmerkmale | 225 |
| | (6) Sechste Regel: Vergleichspaare bei abgestufter Ungleichbehandlung | 227 |
| | (7) Siebte Regel: Sonderregel für alternative Voraussetzungen | 228 |
| | (8) Achte Regel: Geltungsbeschränkter Qualifikations- oder Ausnahmetatbestand | 230 |
| | d) Umfassendes Rechtfertigungserfordernis?..... | 231 |
| | e) Würdigung..... | 234 |
| | 4. Ungleichbehandlung bei der Rechtsauslegung..... | 235 |
| | 5. Ungleichbehandlung bei der Rechtsanwendung | 237 |
| II. | Anwendung auf die Zustandsverantwortlichkeit..... | 238 |
| | 1. Ungleichbehandlung bei der Rechtsetzung | 238 |

| | | |
|------|--|-----|
| a) | Unterschiedliche Wirkungen durch Handeln eines Hoheitsträgers | 238 |
| (1) | Nach Polizei- und Ordnungsrecht..... | 238 |
| (a) | Unterschiedliche Wirkungen bei Verantwortlichen und Nicht-Verantwortlichen..... | 238 |
| (α) | Erleichterte Inanspruchnahme und Kostenlast | 238 |
| (β) | Materielle Gefahrenabwehrpflicht?..... | 239 |
| (b) | Sonstige unterschiedliche Wirkungen? | 241 |
| (2) | Nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz | 242 |
| b) | Vergleichspaare | 243 |
| (1) | Für das Polizei- und Ordnungsrecht | 243 |
| (2) | Für das Bundes-Bodenschutzgesetz..... | 248 |
| 2. | Ungleichbehandlung bei Rechtsauslegung und Rechtsanwendung..... | 253 |
| III. | Rechtfertigungsprüfung..... | 254 |
| 1. | Gleichheitsrechtliches Verhältnismäßigkeitserfordernis? | 254 |
| a) | Befund | 254 |
| b) | Verhältnis der Wirkungen zum Regelungszweck? | 258 |
| c) | Differenzierungszweck als Bezugspunkt? | 262 |
| d) | Zusammenfassung | 267 |
| 2. | Gründe und Unterschiede | 268 |
| 3. | Präzisierung und zusammenfassendes Argumentationsschema | 275 |
| a) | Maßgebende Unterschiede..... | 276 |
| b) | Legitimität des Anknüpfens..... | 278 |
| c) | Voraussetzungen und Wirkungen bestimmen Kontrolldichte..... | 281 |
| d) | Typisierung und Grenzen..... | 282 |
| e) | Argumentationsschema..... | 283 |
| IV. | Anwendung auf die Zustandsverantwortlichkeit..... | 284 |
| 1. | Kontrolldichte | 284 |
| 2. | Unterschied-Zweck-Relation | 285 |
| a) | Sachbereich und Regelungszweck | 285 |
| b) | Maßgebende Unterschiede der Vergleichspersonen | 286 |
| (1) | Maßgebende Unterschiede nach Polizei- und Ordnungsrecht | 287 |
| (a) | Eigentümer ./ Nicht-Verantwortlicher..... | 287 |
| (α) | Befund..... | 287 |
| (β) | Unerhebliche Umstände und maßgebende Unterschiede .. | 288 |
| (b) | Berechtigter und/oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt ./ Nicht-Verantwortlicher | 292 |
| (c) | Eigentümer, gegen dessen Willen die tatsächliche Gewalt ausgeübt wird ./ anderer Eigentümer | 292 |
| (d) | Derelinquent ./ Nie-Eigentümer | 293 |
| (2) | Maßgebende Unterschiede nach dem BBodSchG | 293 |
| (a) | Grundstückseigentümer und/oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Derelinquent ./ Nicht-Verantwortlicher | 293 |
| (b) | Maßgebende Unterschiede nach § 4 Abs. 6 BBodSchG..... | 294 |

| | |
|---|-----|
| (α) Wissender oder fahrlässig nichtwissender Übertragender ./. unverschuldet nichtwissender Übertragender sowie bei Eigentumsübertragung Wissender oder fahrlässig Nichtwissender ./.. nach Eigentumsübertragung Wissen- der oder fahrlässig Nichtwissender | 294 |
| (β) Nicht vertrauender oder nicht schutzwürdig vertrauender Erwerber ./.. schutzwürdig vertrauender Erwerber..... | 294 |
| (γ) Irgendwann vor Erwerb schutzwürdig Vertrauender ./.. bei Erwerb schutzwürdig Vertrauender..... | 295 |
| (δ) Spät Übertragender ./.. früh Übertragender | 295 |
| (ε) Früherer Grundstückseigentümer ./.. Nie-Eigentümer | 296 |
| (ζ) Früherer Grundstückseigentümer ./.. früherer Inhaber der tatsächlichen Gewalt | 296 |
| (η) Beim Erwerb schutzwürdig vertrauender aktueller Grundstückseigentümer oder Derelinquent, bei Begrün- dung tatsächlicher Sachherrschaft schutzwürdig ver- trauender Inhaber der tatsächlichen Gewalt ./.. beim Erwerb schutzwürdig vertrauender früherer Grund- stückseigentümer..... | 296 |
| (θ) Derelinquent, der sein Eigentum bis zum 1.3.1999 aufgegeben hat ./.. früherer Grundstückseigentümer, der sein Eigentum bis zum 1.3.1999 übertragen hat sowie bei Eigentumsaufgabe unverschuldet nichtwissender Derelinquent ./.. bei Eigentumsübertragung unverschuldet nichtwissender früherer Eigentümer | 297 |
| (i) Würdigung der maßgebenden Unterschiede nach § 4 Abs. 6 BBodSchG..... | 298 |
| c) Sachbezug der maßgebenden Unterschiede zum Regelungsziel..... | 301 |
| (1) Nach Polizei- und Ordnungsrecht..... | 301 |
| (2) Nach dem BBodSchG..... | 301 |
| 3. Legitimität des Anknüpfens..... | 301 |
| 4. Unterschied-Wirkungs-Relation | 302 |
| a) Einwirkungsmöglichkeit und -befugnis | 303 |
| (1) Art der ungleichen Wirkungen | 303 |
| (2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen | 304 |
| b) Nutzungsmöglichkeit und -befugnis | 304 |
| (1) Art der ungleichen Wirkungen | 304 |
| (2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen | 304 |
| c) Repräsentation | 305 |
| (1) Art der ungleichen Wirkungen | 305 |
| (2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen | 307 |
| d) Möglichkeit des Einkalkulierens..... | 311 |
| (1) Art der ungleichen Wirkungen | 311 |
| (2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen | 313 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| e) | Erzeugen unterschiedlicher Folgen für die Allgemeinheit..... | 313 |
| (1) | Art der ungleichen Wirkungen | 313 |
| (2) | Ausmaß der ungleichen Wirkungen | 314 |
| f) | Handeln unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen | 314 |
| g) | Zusammenfassung | 315 |
| (1) | Nach Polizei- und Ordnungsrecht..... | 315 |
| (2) | Nach BBodSchG | 316 |
| 5. | Gleichheitsrechtliche Folgen..... | 316 |
| a) | Nach Polizei- und Ordnungsrecht..... | 318 |
| b) | Nach BBodSchG..... | 319 |
| c) | Ergebnis..... | 321 |
| V. | Gleichheitsprüfung ohne Ungleichbehandlung | 322 |
| 1. | Gleichbehandlungsverbot, nicht Ungleichbehandlungsgebot | 323 |
| 2. | Entbehrlich, weil vom Ungleichbehandlungsverbot erfasst? | 324 |
| 3. | Ausfluss allgemeiner Gerechtigkeitsmaßstäbe?..... | 330 |
| 4. | Zusammenfassung | 332 |
| 5. | Folgerungen für die Zustandsverantwortlichkeit..... | 332 |
| C. | Ergebnis | 333 |

Dritter Teil

Verhältnis von Eigentumsgewährleistung und Gleichheitssatz 336

| | | |
|-----------|--|------------|
| A. | Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 336 |
| I. | Gleichheitserwägungen im Rahmen der Eigentumsprüfung | 336 |
| II. | Eigentumsgewährleistung im Rahmen der Gleichheitsprüfung | 338 |
| III. | Nebeneinander von Eigentums- und Gleichheitsprüfung | 340 |
| IV. | Einbettung und Nebeneinander | 341 |
| V. | Enteignung und Gleichheitssatz | 341 |
| VI. | Vergleich mit anderen Freiheitsgewährleistungen | 342 |
| B. | Grundsatz der Eigenständigkeit der Gewährleistungen | 345 |
| I. | Unterschiedliche Zielrichtung | 346 |
| II. | Unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen | 346 |
| III. | Unterschiedliche Folgen eines Verfassungsverstoßes | 348 |
| IV. | Keine Besonderheit im Verhältnis zur Eigentumsgewährleistung | 350 |
| C. | Zusammenwirken beim Gleichbehandlungsverbot | 352 |
| D. | Konkurrenz und gegenseitige Einflüsse | 353 |
| I. | Keine „echte“ Konkurrenz und keine „Präponderanz der Freiheit“ | 353 |
| II. | Freiheits- vor Gleichheitsprüfung bei Belastungen | 355 |
| III. | Formeln zum Verhältnis von Freiheit und Gleichheit | 356 |
| IV. | Restprobleme für eine Gleichheitsprüfung..... | 357 |
| E. | Ergebnis und Folgerungen für die Zustandsverantwortlichkeit | 360 |

Vierter Teil

| | |
|--|-----|
| Ergebnis und abschließende Würdigung | 361 |
| A. Erkenntnisse für die Verhältnismäßigkeits- und Gleichheitsdogmatik | 361 |
| I. Eigentumsdogmatik und Verhältnismäßigkeit (Erster Teil) | 361 |
| II. Gleichheitsdogmatik (Zweiter Teil) | 363 |
| III. Verhältnis von Eigentums- und Gleichheitsgewährleistung (Dritter Teil) | 364 |
| B. Erkenntnisse über die Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit | 365 |
| I. Eigentumsdogmatisch begründet (Erster Teil) | 365 |
| II. Gleichheitsdogmatisch begründet (Zweiter Teil) | 367 |
| III. Verhältnis von I. und II. (Dritter Teil) | 370 |
| IV. Folgerungen für die Verwaltungspraxis | 370 |
| C. Folgerungen für künftige Grenzen | 371 |
| D. Abschließende Würdigung | 372 |
| | |
| Anhänge | 375 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 381 |
| | |
| Sachwortregister | 404 |

Einleitung

Dass das, was zu einer Regelung berechtigt, zugleich den zulässigen Regelungsumfang begrenzt, ist keine neue Erkenntnis. In der Dogmatik der Freiheitsrechte ist es der Zweck einer Regelung, der darüber bestimmt, ob und inwieweit die durch sie bewirkten Eingriffe gerechtfertigt sind. Für die Eigentumsgewährleistung formuliert das Bundesverfassungsgericht zuweilen, das Wohl der Allgemeinheit sei „nicht nur Grund, sondern auch Grenze“ für eine dem Eigentümer aufzuerlegende Beschränkung.¹

Soll die Grenze mit Hilfe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit² ermittelt werden, wird die belastende Maßnahme auf den Zweck bezogen. Untersucht wird, ob sie geeignet und notwendig ist, den Zweck zu erreichen, häufig auch, ob die Schwere und Intensität der Belastungen angesichts des Gewichts der verfolgten öffentlichen Interessen und der Schwere und Intensität möglicherweise betroffener Schutzgüter im engeren Sinne verhältnismäßig (angemessen) sind. In den Blick kommen dabei in erster Linie die (intendierten) Wirkungen einer Regelung. Sie werden zum Zweck der Regelung ins Verhältnis gesetzt. Die Voraussetzungen, unter denen die Wirkungen eintreten sollen, spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Ihre Wahl mag durch den Zweck bedingt sein, weil etwa eine bestimmte Situation oder ein bestimmtes Verhalten geregelt werden soll. Durch sie mag sichergestellt werden, dass die belastende Maßnahme dem erwünschten Erfolg dient und gegenüber der betroffenen Person auf das erforderliche Maß beschränkt ist. Dass der Gesetzgeber die Wirkungen an diese und nicht jene Voraussetzung knüpft, ist, wenn nicht zweckbedingt oder die einzig erfolgsgaugliche Möglichkeit, für die Verhältnismäßigkeitsprüfung

¹ *BVerfGE* 50, 290-381/340; 52, 1-42/29; 72, 66-83/78; 79, 174-202/198; 87, 114-151/138; 100, 226-248/241; 102, 1-25/17. Die erste und die letzten beiden Entscheidungen beziehen das auf „die dem Eigentümer aufzuerlegenden *Belastungen*“ (*BVerfGE* 100, 226-248/241) bzw. „die *Beschränkung des Eigentums*“ (*BVerfGE* 50, 290-381/340; 102, 1-25/17) (Hervorhebungen durch den Verfasser). Erstmals findet sich ein Denken in „Grund und Grenze“ im Beschluss des Ersten Senats vom 10.7.1958 zur öffentlich-rechtlichen Beschränkung des Anbaus von Weinreben, *BVerfGE* 8, 71-81/80: „Da sie mit dem öffentlichen Interesse *motiviert* werden, müssen sie auch von daher *legitimiert* sein“ (Hervorhebungen im Original).

² In der vorliegenden Arbeit wird durchgehend von Verhältnismäßigkeit gesprochen. Dadurch soll auch das in Bezug genommen werden, was andere als Übermaßverbot bezeichnen. Dazu grundlegend *Lerche*, Übermaß, S. 21, *Stern*, Entstehung, S. 166, und *Stern*, Staatsrecht I, S. 861 f. (§ 20 IV 7 a). Weitere Nachweise bei *Krebs*, Jura 2001, 228-234/228 m.w.N. in Fn. 2, und *Lerche*, Grundrechtsschranken, § 122 Rn. 16 in Fn. 47.

bedeutungslos. Worauf das Festschreiben dieser oder jener Voraussetzung beruht, d.h. der – mit dem Zweck nicht übereinstimmende – Grund, gibt unter Freiheits- und (freiheitsrechtlichen) Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten³ keine Auskunft über das zulässige Ausmaß der Belastungen, die Angemessenheit.⁴

Das Zusammenspiel von Belastungsvoraussetzungen und Belastungsgrenzen, von Anknüpfungskriterium und Ausmaß einer Belastung kann aber unter einem anderen Blickwinkel verfassungsrechtlich interessant sein. Durch jede Voraussetzung, an die der Gesetzgeber Wirkungen knüpft, differenziert er zwischen denen, die die Voraussetzung erfüllen, und denen, die sie nicht erfüllen. Er behandelt sie ungleich. Ob und inwieweit er das darf, hängt, sofern es sich um eine gleichheitsrechtlich relevante Ungleichbehandlung handelt,⁵ davon ab, was er für die Ungleichbehandlung anführen kann. Auch hier geht es um eine Beziehung von Grund und Grenze.

Ausgangspunkt, Beispiel und Erprobungsfall dieser Arbeit ist die ordnungsrechtliche Zustandsverantwortlichkeit⁶ bei der Sanierung von Altlasten. Grund

³ Die hier und im Folgenden gewählte Formulierung der „freiheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeit“ soll nicht die umstrittene Frage klären, ob die Verhältnismäßigkeitserfordernisse aus den Grundrechten (*Krebs*, Jura 2001, 228-234/233), dem Rechtsstaatsgebot (*BVerfGE* 88, 118-128/124 f.; wohl auch *BVerfGE* 105, 17-48/32: „rechtsstaatliche Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes“; *Stern*, Entstehung, S. 171 ff. m.w.N.; *Stern*, Grundrechte, S. 31), aus beiden (*BVerfGE* 90, 145-299/173), aus Art. 19 Abs. 2 GG (*Zippelius*, DVBl. 1956, 353-355/354) oder aus Art. 3 Abs. 1 GG (*Wittig*, DÖV 1968, 817-825/822 f.) abzuleiten sind. Siehe dazu die ausführliche Darstellung des Meinungsstands bei *Jakobs*, Grundsatz, S. 28-39. Sie dient allein der Abgrenzung zu Erfordernissen, die in jüngerer Zeit vermehrt dem allgemeinen Gleichheitssatz entnommen und vom Bundesverfassungsgericht als Verhältnismäßigkeitserfordernisse bezeichnet werden. Dazu ausführlich im Zweiten Teil unter B.III.1.a).

⁴ Das Bundesverfassungsgericht nennt dieses Erfordernis zuweilen „Übermaßverbot“ oder „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“, *BVerfGE* 105, 17-48/36. Der Begriff „Übermaßverbot“ ist dann anders als bei den oben in Fn. 2 genannten Autoren ebenfalls in einem engeren Sinne gebraucht.

⁵ Dazu im Zweiten Teil unter B.I.3.b) und d).

⁶ Der Begriff „Zustandsstörer“ soll hier nicht verwandt werden. Er ist irreführend, weil er ein Verhalten impliziert, d.h. eine Situation, in der die Störung von einer Person ausgeht. Schon *Pleyer*, AcP 36 n.F. (1957), 291-310/300, riet, die Bezeichnung „Störer“ zu vermeiden, wenn jemand „lediglich kraft seines Eigentums zur Störungsbeseitigung herangezogen“ wird. Der Begriff des Zustandsverantwortlichen bringt zum Ausdruck, dass entscheidend die Zuordnung eines (gefährlichen oder störenden) Zustands zu einer Person ist, eine Zuordnung nicht aufgrund eines Verhaltens, sondern aufgrund einer besonderen Stellung in einer Situation, einer Rolle. Entsprechend wurde noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts der Begriff des Störers den Verursachern vorbehalten. *Friedrichs*, Polizeigesetz, § 1 Anm. 27, 28 (S. 42 f.), etwa differenzierte zwischen dem (dauernd) Polizeipflichtigen, in der Regel dem Eigentümer, aber auch anderen Gewalthabern, und dem Störer, d.h. dem Urheber einer Gefahr oder Störung (beibehalten in *Friedrichs*, Polizeiverwaltungsgesetz, zu §§ 18-21 Erl. 1 [S. 129]). Erst *Drews*, Polizeirecht, S. 42, wandte den Begriff des Störers auch auf den Polizeipflichtigen, den Zustandsverantwortlichen, an: „Die Qualität als ‚Störer‘ wird lediglich dadurch begründet, daß aus dem positiven oder negativen Handeln einer Person oder aus dem Zustande der von ihr zu vertretenden Sachen objektiv eine polizeiliche Gefahr entsteht“. Ihm folgten *Schäfer/Wichards/Wille*, Polizeiverwaltungsgesetz, S. 67. Der Begriff des Verantwortlichen wird

und Grenze der Zustandsverantwortlichkeit für Altlasten waren jahrzehntelang umstritten. Seit gut 125 Jahren wird um die Begründung von Grenzen für die hoheitliche Inpflichtnahme gerungen; die Versuche zur Begründung von Grenzen aus den Freiheitsgewährleistungen waren und sind häufig mit gleichheitsrechtlichen Erwägungen durchwoben. Das Bundesverfassungsgericht benannte in seinem Altlastenbeschluss vom 16.02.2000 Gründe, maß sie an der Eigentumsgewährleistung und zeichnete Zumutbarkeitsgrenzen vor.

Die vorliegende Arbeit untersucht, wie sich diese Erwägungen in die Dogmatik des Art. 14 GG einfügen, was grundrechtsdogmatisch die Unzumutbarkeit einer Belastung bezeichnet und in welchem Verhältnis Unzumutbarkeit und Grenzen aus dem allgemeinen Gleichheitssatz stehen. Die Arbeit analysiert Grund und Grenze der Verantwortlichkeit, stellt die Zumutbarkeitserwägungen des Gerichts in den Kontext anderer Entscheidungen und Erklärungsmodelle und ordnet sie grundrechtsdogmatisch der Eigentumsgewährleistung einerseits, dem Gleichheitssatz andererseits zu. Die Arbeit untersucht die Begründung von Grenzen aus dem Zweck einer Regelung und den Erwägungen für ihr Anknüpfen an bestimmte Voraussetzungen, d.h. ihrem Grund. Sie ermittelt, mit welchen Erwägungen, vornehmlich in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Grenzen begründet werden, und analysiert, ob und wie sich diese Erwägungen in das freiheitsrechtlich relevante Zweck-Mittel-Verhältnis⁷ oder in andere freiheits- oder gleichheitsrechtliche Argumentationsstrukturen fügen.

Herzstück der Arbeit ist ein modifiziertes Gleichheitsmodell. Die Arbeit entwickelt ein Modell für eine mögliche Argumentationsstruktur bei Gleichheitsprüfungen und untersucht, wie sich Freiheits- und Gleichheitsprüfungen zueinander verhalten. Die Arbeit unterscheidet drei wesentliche Bezugspunkte gleichheitsrechtlicher Argumentation: die nach dem Gesetz maßgebenden Unterschiede, den Zweck der Regelung(en) und deren Wirkungen. Sie identifiziert Sachlichkeitserwägungen als Gegenstand der Unterschied-Zweck-Relation und Erwägungen zu Art und Ausmaß einer Ungleichbehandlung als Gegenstand der Unterschied-Wirkungs-Relation. Mit der Abgrenzung zur freiheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeit möchte die Arbeit zugleich zum Diskurs über Grund-

dem des Pflichtigen vorgezogen, um daran zu erinnern, dass die Handlungspflicht des Einzelnen im Polizei- und Ordnungsrecht von einer hoheitlichen Inanspruchnahme abhängt. Die erste Regelung im PVG betitelt Abschnitt V (§§ 18-21) mit „Die polizeipflichtigen Personen“, verwandt in den einzelnen Regelungen aber beide Begriffe, verantwortlich in § 18, § 19 Abs. 2 u. 3 und § 20 Abs. 1 u. 2, polizeipflichtig in § 18, § 20 Abs. 2 S. 2 und § 21 S. 1. Die Regelungen werden im Ersten Teil unter B.IV.2.b)(1)(b)(δ)(ζζ) auszugsweise zitiert.

⁷ *Ossenbühl*, Maßhalten, S. 160, erkennt die „Zweck-Mittel-Relation als strukturelle Grundlage für eine Erforderlichkeits- und Proportionalitätsprüfung“.