

Prüfung einer Inanspruchnahme Ordnungspflichtiger für Sanierungsmaßnahmen auf Ziegelei-Standorte

I. Hintergrund

In 2011 wurden auf insgesamt 11 Ziegelei-Standorten (6 Altlablagerungen und 5 Altstandorte) orientierende Untersuchungen durchgeführt. Im Rahmen der Untersuchungsmaßnahme wurden auffällige Bodengehalte insbesondere beim Parameter Blei festgestellt, die einen (unterschiedlichen) weiteren Handlungs-/ Untersuchungsbedarf nach sich zogen. Im Rahmen der sich anschließenden Detailuntersuchungen erfolgten weitere Untersuchungsmaßnahmen zum Wirkungspfad Boden-Mensch in 2012. Ergänzend erfolgten weitere Betrachtungen zum Gefährdungspotential Boden-Grundwasser. Für die Detailuntersuchungen erfolgte keine Inanspruchnahme von Privat-Eigentümern als Ordnungspflichtige. Zu der Ermessensabwägung wird auf den entsprechenden mit 30 abgestimmten Vermerk vom 23.01.2012 verwiesen.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Gefährdungsabschätzung sind auf einigen Grundstücken Sanierungsmaßnahmen nach § 4 BBodSchG erforderlich. Derzeit schlägt der Fachgutachter für 40 Grundstücke Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vor.

Art und Umfang der Sanierungsmaßnahmen sind im Rahmen einer Sanierungsplanung individuell für das jeweilige Einzelgrundstück festzulegen.

Es ist nunmehr zu entscheiden, ob eine Inanspruchnahme Ordnungspflichtiger möglich und geboten ist, bzw. durch wen die Maßnahmen zu veranlassen und zu finanzieren sind. Nach einer groben Schätzung sind Kosten in Höhe von 3-4 Mio. € für die Sanierungsplanung und für die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen zu erwarten (dies entspricht durchschnittlich rd. 100.000 € je Grundstück). Belastbare Zahlen zu den Sanierungskosten können erst im Rahmen der Sanierungsplanung ermittelt werden.

II. Zuwendungsvoraussetzungen

Die orientierenden Untersuchungen wurden mit 80 % bezuschusst. Für die folgenden weiteren Detailuntersuchungen, die parzellenscharf Aussagen zum Gefährdungspotential ermöglichen sollten, war eine Bezuschussung seitens der BR Köln nicht möglich.

Für die nunmehr anstehenden Aufgaben (Sanierungsplanung und Sanierungsmaßnahmen) wäre eine Förderung des Projektes prinzipiell beim AAV oder der BR möglich. Voraussetzung ist, dass eine abgeschlossene Gefährdungsabschätzung vorliegt und dass als Prüfergebnis bzgl. der Heranziehung eines Ordnungspflichtigen zu den Kosten der Maßnahme eine Nicht-Inanspruchnahme festgestellt wird. Entsprechend ist zunächst zu prüfen, ob die Inanspruchnahme eines Ordnungspflichtigen in Frage kommt.

III. Inanspruchnahme Ordnungspflichtiger

Gemäß § 4 Abs. 3 BBodSchG ist der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, 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.

Hinsichtlich der Sanierungspflicht gibt es entsprechend der gewählten Formulierung („ist ..verpflichtet“) keinen Ermessensspielraum.

Ermächtigungsgrundlage zur Anordnung von Maßnahmen zur Erfüllung von Sanierungspflichten ist § 10 Abs. 1 BBodSchG. Hiernach kann die zuständige Behörde zur Erfüllung der sich aus § 4 ergebenden Pflichten die notwendigen Maßnahmen treffen (Entscheidungsermessen). Zum anderen steht der Behörde ein Auswahlermessen zu, gegen wen sie welche Anordnungen trifft. Die Behörde darf denjenigen als Adressaten in Anspruch nehmen, der aus ihrer Sicht am ehesten die Gewähr dafür bietet, die Gefahr schnell und nachhaltig zu beseitigen (Grundsatz der Effektivität).

1. Inanspruchnahme der Verursacher

Eine Inanspruchnahme etwaiger Verursacher als Verhaltensstörer ist nicht möglich, da auf Grund der bisherigen Recherche und Auswertung der Archivunterlagen überhaupt nur sehr wenige Unterlagen und Informationen zu den Betreibern der Ziegelei-Standorte bzw. den Störern/Rechtsnachfolgern ermittelbar sind. Für die Altstandorte könnte zwar im weiteren Verfahren noch eine erweiterte Prüfung der (Gesamt-)Rechtsnachfolge erfolgen; angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der Ziegeleien aber schon Anfang des 20-igsten Jahrhunderts stillgelegt worden waren, ist eine entsprechende Recherche wenig Erfolg versprechend.

Zudem ist bei den Ablagerungen keine eindeutige Zuordnung der Verfüllaktivitäten zu bestimmten Ziegelei-Standorten bzw. Verursachern möglich. Die Feststellung der tatsächlichen (Mit-)Verursachung ist auch eine Frage der Beweisführung, die im vorliegenden Fall mangels geeigneter Rechercheergebnisse nicht vorgenommen werden kann. Vielfach fehlen für die Aufklärung von zum Teil lange zurückliegenden Vorgängen entsprechende Beweismittel, die insofern eine in jeder Hinsicht lückenlose und zweifelsfreie Kenntnis von den Kausalverläufen vermitteln könnten. Weitergehende Prüfungen in diese Richtung sind nicht erfolgversprechend und daher nicht effizient.

2. Inanspruchnahme der Stadt

Die Stadt hat für die Grundstücke Baurecht zugelassen, teilweise mit rechtskräftigem B-Plan. Unabhängig davon, ob eine Baugenehmigung mit oder ohne B-Plan erteilt wurde, könnte der Bürger für sich in Anspruch nehmen, dass er darauf vertraut habe, dass die für die Erteilung des Baurechtes notwendigen gesunden Wohn-, Lebens- bzw. Arbeitsverhältnisse gegeben sind. Der betroffene Bürger könnte insoweit einen Vertrauensschutz auf das rechtmäßige verwaltungsmäßige Handeln geltend machen. In Hinblick auf das erteilte Baurecht ist es m.E. nicht auszuschließen, dass die Stadt sogar juristisch eine (Mit-)Verantwortung für die aktuellen Risiken tragen könnte.

Die Frage nach der Erkennbarkeit einer Gefahr für die handelnde Behörde wird dabei in der Rechtsprechung unterschiedlich bewertet. So wäre die Stadt ggfs. sogar als „Verhaltensstörer“ in die Ermessensentscheidung einzubeziehen, da sich erst durch den Bebau-

ungsplan bzw. die Erteilung einzelner Baugenehmigungen das bis dahin abstrakte Gefährdungspotential zu einer konkreten Gefahrenlage entwickelt hat. Erst durch die Wohnnutzung werden die vorhandenen Schadstoffkontaminationen des Erdreiches zu einer Gefährdung für den Wirkungspfad Boden-Mensch. (Theorie der unmittelbaren Verursachung) (zu der Thematik vgl. auch NVwZ 1988, 1061 und NVwZ 1992, 1031)

Inwieweit die bestandskräftigen Bebauungspläne dabei rechtswidrig oder gar nichtig sind, da sie diese Gefahrenaspekte nicht berücksichtigt haben, wäre gesondert zu prüfen, dabei wäre die Thematik Amtshaftungsansprüche ebenfalls gesondert zu betrachten.

3. Inanspruchnahme der Zustandstörer

Die Verpflichtung des Grundstückseigentümers bzw. des Inhabers der tatsächlichen Gewalt ergibt sich aus § 4 BBodSchG.

Gegen eine Inanspruchnahme der Zustandstörer sprechen jedoch folgende Gründe:

- **Verfassungsrechtliche Haftungsbeschränkung**
In diesem Zusammenhang ist für eine kostenmäßige Inanspruchnahme insbesondere die Zumutbarkeitsgrenze zu beachten. Die Zustandsverantwortlichkeit entfällt, wenn der Grundstückseigentümer mit Kosten belastet würde, die den privaten nützigen Gebrauch ausschalten würde (vgl. Gerhold, Altlastenspektrum 1998, S. 110 m. Hinw. auf BVerfG Beschluss vom 14.12.1990, Az: 7 B 134/90, in: NVwZ 1991, S. 475 f. bzw. Papier, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 66. Ergänzungslieferung 2012, Art. 14, Rn. 516 ff.). Das BVerfG hat dies in seinem Beschluss vom 16.02.2000, Az: 1 BvR 242/91, bekräftigt und die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze für den Eigentümer unter dem Gesichtspunkt des Substanzerhalts des Eigentums präzisiert: Wirtschaftlich nachteilige Auflagen und Beschränkungen des Eigentums, die allein im öffentlichen Interesse zu tragen sind, können danach den Eigentümer in eine Lage bringen, in der seine Rechtsposition den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient hat. Der Gesichtspunkt der Zumutbarkeit ist daher vordergründig zu prüfen. Die Zumutbarkeit der Sanierungslast bleibt nur dann gewahrt, wenn bei dieser Belastung bestimmte Wertgrenzen eingehalten werden, die in einem angemessenen Verhältnis zum Grundstückswert stehen müssen. Insbesondere in Fällen, in denen das zu sanierende Grundstück den wesentlichen Teil des Vermögens bildet und die Grundlage der privaten Lebensführung darstellt, tritt 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. Hier ist die Grenze der zumutbaren Belastung gewahrt, wenn die Kosten für die Sanierungsmaßnahmen (z.Zt. geschätzt 100 000€ je Grundstück) die Vorteile aus der weiteren Nutzung des Grundstücks nach Sanierung nicht übersteigen. Demgegenüber kann die Grenze überschritten sein, wenn etwa der Eigentümer eines Eigenheims unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Lage das Grundstück nicht mehr halten kann.

Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den betroffenen Grundstücken um Wohnbebauung und damit um die Grundlage der privaten Lebensführung der Eigentümer. Insofern wäre die Zustandsstörerhaftung abweichend von der Zumutbarkeitsgrenze nach unten zu begrenzen. Wie die Zumutbarkeitsgrenze zu beziffern ist, lässt das BVerfG allerdings offen. (vgl. Giesberts/ Hilf, in: Giesberts/ Rheinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht zu § 4 BBodSchG, Stand: 01.02.2013, Rn 69 – 74 und Spieth /von Oppen – Begrenzung der Sanierungsverantwortung für Altlasten ZUR 4/2002, S. 257 ff).

Insofern wäre hier, neben der Feststellung des Verkehrswertes, eine Feststellung der individuellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Eigentümer sowie eine einzel-fallbezogene Prüfung der Abweichung der Haftung nach unten erforderlich. Dies wäre auf Grund der Vielzahl der betroffenen Grundstücke (aktuell 40) mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Hier eine individuelle, angemessene Sanierungslast abzuleiten, die dann in jedem Einzelfall auch noch einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten müsste, würde mehrere Jahre Recherchearbeit bedeuten, die in den meisten Fällen wohl auch in juristischen Verfahren münden würden.

Ein einheitlicher und rechtssicher vertretbarer Maßstab der Begrenzung der Inanspruchnahme einzelner Eigentümer scheint demgegenüber nicht ersichtlich, da sowohl die individuellen Vermögensverhältnisse als auch die Grundstückswerte vermutlich nicht mit einem Durchschnittswert vergleichbar sein würden.

Zwischenergebnis: Eine einzelfallbezogene Betrachtung der Zumutbarkeit wäre insgesamt nicht effizient.

- Eine Inanspruchnahme der betroffenen Grundstückseigentümer bzw. Inhaber der tatsächlichen Gewalt wäre zudem unangemessen, da sich die Grundstückseigentümer selbst in einer Art „Opferposition“ befinden, weil die Grundstücke allein durch Fremdeinwirkung in Mitleidenschaft gezogen wurde und dadurch eine Gefährdung entstanden ist.

Würde man den Zustandsstörern die weiteren Untersuchungsmaßnahmen auferlegen, würden ihnen Risiken aufgelastet, die auf Umständen beruhen, welche losgelöst von der Sachherrschaft über das Grundstück entstanden sind und jenseits ihrer Einflussmöglichkeiten bzw. Verantwortungssphäre liegen. In der Rechtslehre wird deshalb heute weitestgehend befürwortet, dass in solchen Fällen die Zustandsverantwortlichkeit auf eine Duldungspflicht begrenzt wird.

- Darüber hinaus wäre die Heranziehung der Grundstückseigentümer / Inhaber der tatsächlichen Gewalt auch deshalb problematisch, weil die Stadt Leverkusen, bedingt durch die Zulassung der Bebauung der Grundstücke, teilweise mit Bebauungsplan, eine (Mit-)Verantwortung an der heutigen Situation treffen könnte. Auch wenn wegen der abschließenden Benennung der Sanierungspflichtigen in § 4 BBodSchG eine Sanierungsverpflichtung der Gemeinde für fehlerhafte Bauleitplanung, insbesondere im Zusammenhang mit der Bebauung ausscheidet, ist aber zwischen dem Verantwortlichkeitsprinzip des Grundstückseigentümers und dem Gemeinlastprinzip (unter Berücksichtigung einer (Un-)Rechtmäßigkeit der Baugenehmigungen bzw. B-Pläne) abzuwägen. Die Erteilung von Genehmigungen, Fragen der Erkennbarkeit der Gefahr und des Vertrauensschutzes sind dabei in die Ermessensentscheidung zur Inanspruchnahme der Zustandsstörer einzubeziehen. In diesem Zusammenhang ist es daher nicht auszuschließen, dass etwaige Amtshaftungsansprüche der privaten Eigentümer gegenüber der Stadt auf Grund der Baugenehmigung formuliert werden könnten oder dass die Eigentümer auch aus diesem Grunde die Kosten der Folge-Maßnahmen von der Stadt zurückverlangen würden. (vgl. Versteyl/Sondermann-BBodSchG, 2. Auflage § 4 Rn 38).
- Erschwerend kommt hinzu, dass eine Vielzahl von Eigentümern die Grundstücke im Unwissen über die Altlastensituation gekauft / bebaut haben, da die überwiegende

Anzahl der Eigentümer das Eigentum vor einer Eintragung in das Kataster erworben haben dürfte. Selbst wenn einzelne Grundstückseigentümer von den früheren Fabrikstandorten Kenntnis hatten, kann ihnen nicht unterstellt werden, Kenntnis von den schädlichen Bodenveränderungen bzw. dem Gefährdungspotential zu haben.

- Würde man die weiteren Maßnahmen den einzelnen Grundstückseigentümern einzeln auferlegen, so wären (juristische) Auseinandersetzungen zu erwarten. Auf Grund der Vielzahl von betroffenen Einwohnern wären die weiteren Maßnahmen nur mit einem hohen Arbeitsaufwand umzusetzen. Zudem wäre eine Akzeptanz der Betroffenen gegenüber den erforderlichen Maßnahmen bei einer kostenmäßigen Inanspruchnahme kaum zu erwarten. Jahrelange Rechtsstreitigkeiten würden die Abwicklung der notwendigen Maßnahmen erheblich erschweren. Eine solche Vorgehensweise würde in keinem Fall zu einer effizienten Gefahrenabwehr führen.
- In diesem Zusammenhang ist auch der Blick auf die Vorgehensweise der Behörde in anderen, vergleichbaren Fällen zu richten. Ähnliche Diskussionen gab es seinerzeit, nach dem die Altlastensituation in der Waldsiedlung bekannt geworden ist. Im Zusammenhang mit der Prüfung zur Inanspruchnahme Ordnungspflichtiger für den Altstandort Carbonit AG lag eine ähnliche Ausgangssituation bei der Frage zur Inanspruchnahme der Zustandsstörer zu Grunde. In der Waldsiedlung wurde seinerzeit den Eigentümern eine „Opferposition“ zugestanden. Die Inanspruchnahme der Zustandsstörer wurde im Ergebnis, wie oben dargestellt, tatsächlich auf Duldungspflichten begrenzt. Das Wissen um diese damalige Bewertung und Entscheidung über eine Nicht-Inanspruchnahme der Zustandsstörer führt auch im Sinne der Gleichbehandlung bei gleichartigen Sachverhalten dazu, für die nächsten Untersuchungsschritte auch von einer Verpflichtung der Eigentümer der diversen Ziegelei-Standorte abzusehen. Auch für die Ziegelei-Standorte kann eine Opferposition der Grundstückseigentümer zuerkannt werden.

Einschränkung

Für Eigentümer, die ihr Grundstück nach Bekanntwerden der Altlastensituation erworben haben, wäre zu prüfen, ob die og. „Opferposition“ noch so zugestanden werden kann, da sie die Grundstücke „in Kenntnis“ der Situation gekauft haben. Um hier zu einer sachgerechten Vorgehensweise zu gelangen, wäre es möglich, in diesen untergeordneten Einzelfällen zu prüfen, ob Preisvorteile beim Erwerb des Grundstückes gewährt worden sind, die sich auf die Altlastensituation zurückführen lassen könnten. Sofern es zu Preisabschlägen gekommen ist, wäre im Einzelfall über eine (teilweise) Inanspruchnahme zu entscheiden.

Ergebnis:

Wenn die Behörde zur Gefahrenbeseitigung heranzieht, steht in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Die Auswahlentscheidung hat sich dabei am Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr zu orientieren. Es gibt insgesamt diverse Gründe, die gegen eine Inanspruchnahme der Verhaltens- und Zustandsstörer sprechen.

Unter Abwägung aller Umstände und in Ausübung des Ermessens – insbesondere unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Effektivität - komme ich daher zu dem Ergebnis, dass von einer kostenmäßigen Inanspruchnahme von Verhaltens- und Zustandsstörern zu den weiteren Maßnahmen abgesehen werden sollte. Die Inanspruchnahme der Zustandsstörer sollte sich vielmehr auf eine Duldungspflicht beschränken.

In der Folge sind die weiteren Maßnahmen durch die Stadt Leverkusen zu veranlassen und zu finanzieren (soweit möglich mit Hilfe von etwaigen Zuschüssen).

(vgl. Giesberts/ Rheinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, § 9 BBodSchG, Stand: 01.02.2013 i.V.m. Frenz BBodSchG § 9 Rn 52; Fluck/Giesberts BBodSchG § 9 Rn 116; Versteyl/Sondermann-Sondermann/Hejma BBodSchG 2. Auflage, § 9 Rn 42; vgl zum Verhältnis von § 9 Abs 1 S 2 BBodSchG zu Abs 2 auch Rn 10 ff).

IV. Ausblick

Je nachdem ob die Maßnahmen bezuschusst werden, ist auf Grundlage der Zuschussbedingungen zu prüfen, ob ein Ausgleichsbetrag festzulegen ist, da den Eigentümern durch die Sanierungsmaßnahmen auch ein wirtschaftlicher Vorteil erwachsen könnte. Durch die Beseitigung der Schadstoffquelle im Oberbodenbereich könnte das Grundstück einer Wertsteigerung unterliegen. Gemäß § 25 Abs. 1 BBodSchG hat der Eigentümer, soweit durch den Einsatz öffentlicher Mittel bei Maßnahmen zur Erfüllung der Pflichten nach § 4 der Verkehrswert eines Grundstücks nicht nur unwesentlich erhöht wird und der Eigentümer die Kosten hierfür nicht oder nicht vollständig getragen hat, einen von der zuständigen Behörde festzusetzenden Wertausgleich in Höhe der maßnahmenbedingten Wertsteigerung an den öffentlichen Kostenträger zu leisten. Der Ausgleichsbetrag würde als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen (§ 25 Abs. 6 BBodSchG).

Alternativ wäre in Wertung der städt. Verantwortlichkeit über eine „Freistellung“ zu entscheiden, dies ist allerdings weniger eine ordnungsrechtliche als eine politische Entscheidung.

gez. Schultz