



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 3.05
VGH 10 S 1478/03

Verkündet
am 16. März 2006
Jesert
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 16. März 2006 durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert, Krauß und Neumann, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22. Februar 2005 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Zu Beginn des letzten Jahrhunderts wurden links- und rechtsrheinisch (im Elsass und im Markgräflerland) Rohsalze entdeckt, deren Abbau der Gewinnung von Kali diente. Im Bergwerk Buggingen wurden von 1927 bis 1973 mehr als 17 000 000 t Rohsalze gefördert. Die nicht nutzbaren Teile der abgebauten Salze - im Wesentlichen Steinsalze und Tonschlämme - kamen auf Halde. Während des Betriebs des Bergwerkes erreichte die Halde eine Ausdehnung von 3,6 ha und eine Höhe bis zu 40 m (350 000 bis 400 000 m³ Abraum, davon bis zu ca. 250 000 t Chlorid). Die höchste Jahresförderung des Kalibergwerkes

- mit zusätzlichen Ablagerungen von Produktionsrückständen auf der Halde aus dem Betrieb des Kalibergwerkes Heitersheim - erfolgte noch im Jahre 1966.

- 2 Die Aufschüttung der Halde begann mit Niederbringung des Schachtes I im Jahre 1922 und des Schachtes II im Jahre 1925/26 und setzte sich nach Beginn des regelmäßigen Förderbetriebs durch die Gewerkschaft Baden im Jahre 1927 fort; eine Untergrundabdichtung erfolgte nicht. 1929 wurde ein erster Betriebsplan zugelassen, der sich auch auf die Halde erstreckte. Der Betrieb des Bergwerkes Buggingen wurde im April 1973 eingestellt. Im September 1973 kündigte die Betreiberin dem Landesbergamt die Betriebsstilllegung unter Vorlage eines Abschlussbetriebsplanes an, der mit Bescheid vom 20. August 1974 zugelassen wurde. In den folgenden Jahren erfolgten am Haldenkörper Abgrabungen und Aufschüttungen, nachdem die Flächen an Privateigentümer veräußert worden waren. Im Juli 1988 wurde das Bergwerk aus der Bergaufsicht entlassen.
- 3 Die aus der Gewerkschaft Baden entstandene Kaliwerk GmbH (Buggingen) und die Kaliwerke Markgräfler GmbH (Heitersheim) wurden durch Beschluss der Gesellschafterversammlung vom 16. Dezember 1970 im Wege der Vermögensübertragung von der Kali und Salz GmbH Kassel übernommen, die 1971 in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft (Kali und Salz AG) umgewandelt wurde. Die Kali und Salz AG wurde 1972 mit der Salzdetfurth AG verschmolzen. Der im August 1972 in das Handelsregister eingetragene neue Rechtsträger ging 1994 unter Änderung von Firma und Sitz in die Kali und Salz Beteiligungs AG über, die inzwischen unter K + S AG firmiert.
- 4 Bereits in den 1960er Jahren war den Behörden der von der Kaliproduktion rechts und links des Rheins ausgehende Salzeintrag in das Grundwasser der Oberrheinebene bekannt. Erst nach 1988 erfolgten Grundwasserbeprobungen bezogen auf den Salzeintrag der Halde des Bergwerkes Buggingen, deren Ergebnisse eine mehrfache Überschreitung der nach der Trinkwasserverordnung zulässigen Grenzwerte für Chlorid, Natrium und Kalium ergaben. Beprobungen im Abstrom der Halde in den Jahren 1993 und 1997 bestätigten diese Werte.

- 5 Mit Bescheid vom 19. Februar 1999 verpflichtete das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald die Klägerin, einen fachlich geeigneten Gutachter mit der Erstellung eines Sanierungsplanes zu beauftragen und zweimal jährlich eine Messstelle auf die Parameter Chlorid, Natrium und Kalium zu beproben.

- 6 Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Freiburg abgewiesen: Die Anordnungen des Landratsamtes seien durch die Widerspruchsbehörde zutreffend auf das nunmehr in Kraft getretene Bundes-Bodenschutzgesetz gestützt worden. Die Kalihalde Buggingen sei eine Altlast. Die Klägerin sei zu Recht als Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacher der Ablagerungen in Anspruch genommen worden. Eine Legalisierung der Zustände durch die Entlassung aus der Bergaufsicht sei nicht eingetreten.

- 7 Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat auf die zugelassene Berufung der Klägerin das Urteil des Verwaltungsgerichts abgeändert und den Bescheid des Landratsamtes und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums aufgehoben. Zur Begründung hat er ausgeführt: Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes würden durch Vorschriften des Bergrechts nicht verdrängt (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 BBodSchG). Der Bergwerksbetrieb habe dem Regime des Bundesberggesetzes zu keiner Zeit unterlegen, weil die Produktion zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Januar 1982 bereits endgültig eingestellt gewesen sei. Jedenfalls unterliege die Abraumhalde seit der Entlassung des Bergwerkes aus der Bergaufsicht nicht mehr dem Bergrecht. Auch Wasserrecht stehe der Anwendbarkeit des Bodenschutzrechtes nicht entgegen. Ob die Klägerin als Verursacherin einer schädlichen Bodenveränderung infrage komme, sei nicht sicher. Für eigene Verursachungsbeiträge komme nur der Zeitraum zwischen August 1972 und der Betriebsschließung im April 1973 in Betracht. Wegen der bis heute andauernden Fortwirkung dieses früheren Handelns, das vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes liege, sei von einer verfassungsrechtlich unbedenklichen unechten Rückwirkung auszugehen. Für die Zeit vor August 1972 scheidet eine direkte Verursachung durch die Klägerin aus. Die Verursachungsbeiträge der infolge der Vermögensübernahme erloschenen früheren Bergwerksbetreiberin könnten der Klägerin als Rechtsnachfolgerin nicht zugerechnet werden. Die Vorschrift des § 4 Abs. 3

Satz 1 BBodSchG erfasse zwar auch Rechtsnachfolgetatbestände, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten seien. Ihre gebotene verfassungskonforme Auslegung schließe aber jedenfalls Rechtsnachfolgetatbestände vor Mitte der 1980er Jahre aus. Da die Gesamtrechtsnachfolge bereits 1972 abgeschlossen gewesen sei, liege eine „echte“ Rückwirkung vor, die einer besonderen Rechtfertigung bedürfe. Als Ausnahme vom Rückwirkungsverbot komme hier allenfalls eine unklare und verworrene Rechtslage in Betracht. Die Frage, ob eine Gesamtrechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten angenommen werden könne, sei umstritten. Eine unklare Rechtslage hinsichtlich der Rechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten könne allerdings erst ab Mitte der 1980er Jahre angenommen werden, als die Altlastenproblematik an Aktualität gewonnen habe. Bei verschiedenen Anlagebetreibern, die nacheinander tätig geworden seien, könne zwar auch derjenige zu Altlastenerkundungs- und -saniierungsmaßnahmen herangezogen werden, der den möglicherweise geringeren Beitrag zu der Verunreinigung geleistet habe. Der angefochtene Bescheid sei aber deshalb ermessensfehlerhaft, weil das Landratsamt seinen Erwägungen zu Unrecht eine Verantwortlichkeit der Klägerin für die gesamte Zeit der Halddenbeschickung zugrunde gelegt habe.

- 8 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision des Beklagten, zu deren Begründung ausgeführt wird: § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG erfasse auch Rechtsnachfolgetatbestände, die vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. März 1999 eingetreten seien. Hierfür sprächen systematische Gründe und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Eine zeitliche Begrenzung zurückliegender Nachfolgetatbestände auf Mitte der 1980er Jahre widerspreche dem Sinn des Gesetzes, zudem habe § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG keinen konstitutiven Charakter. Schon seit den 1970er Jahren sei aufgrund der damals bestehenden Rechtslage eine Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers in die abstrakte Polizeipflicht des Verursachers einer schädlichen Bodenverunreinigung in Betracht gekommen. Selbst wenn man davon ausgehe, dass § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG mit konstitutiver Wirkung die Inanspruchnahme des Rechtsnachfolgers angeordnet habe, würden wiederum in rechtmäßiger Weise zurückliegende Rechtsnachfolgetatbestände erfasst, weil dann eine zulässige unechte Rückwirkung anzunehmen sei. Selbst wenn

eine echte Rückwirkung vorliegen sollte, entspreche § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Eine Gesellschaft, die einen Bergwerksbetrieb fortführe, könne nicht darauf vertrauen, dass sie für schädigende Handlungen ihrer Rechtsvorgänger nicht herangezogen werde.

- 9 Die Klägerin verteidigt das angefochtene Urteil und trägt ergänzend vor: Weder eine Wortlautinterpretation noch eine systematische Interpretation des § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG ließen den Schluss zu, dass hiervon Altfälle einer Gesamtrechtsnachfolge erfasst seien. Auch die Gesetzgebungsmaterialien erlaubten einen solchen Rückschluss nicht. Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG sei für die Verursachungshaftung des Gesamtrechtsnachfolgers konstitutiv und müsse deshalb im Lichte des Rückwirkungsverbotes verfassungskonform ausgelegt werden. Grundsätzlich sei davon auszugehen, dass öffentlich-rechtliche Verpflichtungen nicht auf den Gesamtrechtsnachfolger übergangen. Anders stelle sich die Rechtslage dar, wenn die Verhaltensstörerhaftung durch einen Bescheid konkretisiert worden sei. Vor 1970 sei die Übergangsfähigkeit der Verhaltensstörerhaftung wegen der Höchstpersönlichkeit der Polizeipflicht verneint worden. Probleme um die hinreichende Konkretisierung der Polizeipflicht selbst, um das Gebot ihrer Berechenbarkeit für den Bürger und ihre daraus folgende Abhängigkeit von einer klaren Normierung seien damals noch nicht erkannt gewesen. Erst Mitte der 1980er Jahre habe die Diskussion um die Gesamtrechtsnachfolge abstrakter Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Altlastenproblematik allseitige Aufmerksamkeit gewonnen. Der zivilrechtliche Meinungsstand insbesondere zum Umwandlungsgesetz sei im Hinblick auf die Rechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten unergiebig. Eine in Bestand und Umfang völlig unbestimmte Pflichtenstellung werde auch von zivilrechtlichen Gesamtrechtsnachfolgenormen nicht erfasst. Der Zurechnungsgrund der Verhaltensverantwortlichkeit liege in der Unmittelbarkeit der Gefahrenverursachung, die vom Gesamtrechtsnachfolger aber nicht bewirkt worden sei. Wolle man mit der Revision § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG auf in der Vergangenheit abgeschlossene Gesamtrechtsnachfolgetatbestände anwenden, müsse von einer echten Rückwirkung ausgegangen werden. Da hinsichtlich der Rechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten frühestens ab Mitte der 1980er Jahre von einer „unklaren und verworrenen“ Rechtslage auszugehen sei, könne

lediglich auf diesen Zeitpunkt zurückgehend das Bundes-Bodenschutzgesetz verfassungsrechtlich unbedenklich als in Kraft getreten gelten.

- 10 Die Vertreterin des Bundesinteresses geht davon aus, dass die Vorschriften des Bundesberggesetzes das Bundes-Bodenschutzgesetz nur bis zum Ende der Bergaufsicht verdrängten. Der Revision könne nicht gefolgt werden, soweit sie wegen der anhaltenden Gefahrenlage von einer unechten Rückwirkung ausgehe. Denn Anknüpfungspunkt des Gesetzes sei nicht der Zustand einer Sache, sondern die Rechtsnachfolge in die Verursachung. 1972 habe noch keine „unklare und verworrene Rechtslage“ vorgelegen. Die Klägerin habe zu diesem Zeitpunkt der Gesamtrechtsnachfolge auf den Fortbestand der seinerzeit geltenden Rechtslage vertrauen dürfen. Der Gesetzgeber habe dem Verursacherprinzip zwar „stärker“ Rechnung tragen wollen als bisher, er habe aber nur mit Wirkung für die Zukunft eine neue und durchschlagskräftige Regelung schaffen wollen. Ausnahmen vom verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot lägen nicht vor.

II

- 11 Die Revision des Beklagten ist begründet. Das angegriffene Urteil verletzt Bundesrecht (1.). Ob es sich aus anderen Gründen als richtig darstellt, kann der Senat nicht entscheiden, weil es an den hierzu erforderlichen tatsächlichen Feststellungen fehlt (2.); darum ist das angegriffene Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen.
- 12 1. Der Verwaltungsgerichtshof hat eine Inanspruchnahme der Klägerin als Handlungsstörerin auf der Grundlage des § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17. März 1998 (BGBl I S. 502) geprüft und aus zutreffenden Gründen verneint (1.1). Dasselbe gilt für seine Auffassung, dass die Bestimmungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes nicht lediglich zukunftsgerichtet zu verstehen sind (1.2). Bundesrechtswidrig ist jedoch die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, bei der Anknüpfung an eine Gesamt-

rechtsnachfolge in § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BBodSchG handele es sich um einen Fall gesetzlicher Rückwirkung (1.3).

- 13 Der festgestellte Sachverhalt eröffnet den Anwendungsbereich des Bundesbodenschutzgesetzes. Die im Streit befangene Halde stellt eine Altlast im Sinne einer Altablagerung dar (§ 2 Abs. 5 Nr. 1 BBodSchG). Die mit dem Abbau von Rohsalzen anfallenden, nicht weiter verwertbaren Reststoffe sind Abfälle, deren sich die Betreiber des Bergwerkes durch Ablagerung auf der Halde entledigt haben. Hierdurch wird eine schädliche Bodenveränderung hervorgerufen, da der Boden infolge der Durchsalzung seine Pufferfunktion zum Schutz des Grundwassers verliert (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c BBodSchG). Vorschriften des Bundesberggesetzes stehen einer Inanspruchnahme der Klägerin auf der Grundlage der § 9 Abs. 2, § 13 Abs. 1 BBodSchG nicht im Wege, da das Bergwerk bereits im Juli 1988 aus der Bergaufsicht entlassen wurde. Dasselbe gilt für wasserrechtliche Bestimmungen. Nach Bodenschutzrecht, das auch dem Schutz des Grundwassers dient, bestimmt sich das „Ob“, nach Wasserrecht das „Wie“, somit die Modalitäten der Inanspruchnahme (§ 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG).
- 14 1.1 Eine Sanierungsverpflichtung der Klägerin gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BBodSchG als Mitverursacherin der nunmehrigen Gesamtablagerung scheidet aus. Zwar kann bei so genannten Summationsschäden, die regelmäßig zur Folge haben, dass eine Isolierbarkeit der Teilbeiträge mehrerer Handlungsverantwortlicher für die (Gesamt-)Störung nachträglich unmöglich ist, jeder Verursacher auf die vollständige Beseitigung der Störung in Anspruch genommen werden (VGH Mannheim, Beschluss vom 3. September 2002 - 10 S 957/02 - NVwZ-RR 2003, 103; VGH München, Urteil vom 15. März 1999 - 22 B 95.2164 - BayVBl 2000, 149 und Beschluss vom 3. Juli 1996 - 22 CS 96.1305 - NVwZ-RR 1997, 617). Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme setzt dies aber eine Erheblichkeit des Verursachungsbeitrages voraus. Hieran fehlt es, weil die Klägerin das Bergwerk erst im August 1972 übernommen hat und seitdem bis zur Stilllegung im April 1973 - mit entsprechenden Ablagerungen der Reststoffe auf Halde - nur noch ca. 350 000 t Rohsalze abgebaut wurden, gegenüber einem Gesamtabbau von ca. 17 Mio. t Rohsalzen von

1927 bis 1973. Ein Verursachungsbeitrag von lediglich ca. 2 %, der sich noch verringert, wenn die zusätzlichen Anlieferungen des Bergwerkes Heitersheim in den 1960er Jahren auf die Halde des Bergwerkes Buggingen bedacht werden, rechtfertigt keine Inanspruchnahme der Klägerin quasi als Gesamtschuldnerin für sämtliche Ablagerungen. Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang auch das Fehlen jeglicher Ermessensbetätigung beanstandet.

- 15 1.2 Die in § 4 BBodSchG normierten (Sanierungs-)Pflichten zur Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung erstrecken sich auch auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten, die vor Inkrafttreten des Gesetzes verursacht wurden. Zwar erfassen Gesetze, soweit sie nichts anderes regeln, grundsätzlich nur künftige Sachverhalte. Zu einer auf die Vergangenheit bezogenen Pflichtigkeit der Sanierungsverantwortlichen fehlt dem Gesetz eine ausdrückliche Aussage. Seine in § 1 Abs. 1 BBodSchG zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung, neben der Sicherung der Bodenfunktionen auch in der Vergangenheit beeinträchtigte Bodenfunktionen wiederherzustellen, lässt sich aber nur dahin verstehen, dass das Gesetz auch vor seinem Inkrafttreten verursachte schädliche Bodenveränderungen und Altlasten erfasst. Auch die Anknüpfung des Gesetzes in § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BBodSchG an die Gesamtrechtsnachfolge lässt erkennen, dass es auf die gegenwärtige Rechtsstellung eines (für die Sanierung) Verantwortlichen ankommt, dessen Haftung auf Handlungen seines Rechtsvorgängers in der Vergangenheit erstreckt werden soll. Dieses Ergebnis wird durch eine gesetzessystematische Auslegung bestätigt: Das Bundes-Bodenschutzgesetz kennt spezielle, nur auf die Zukunft bezogene Stichtagsregelungen (etwa in § 4 Abs. 5 und Abs. 6 Satz 1 BBodSchG). Dies zwingt zum Umkehrschluss, dass die sonstigen Gefahrenabwehrpflichten in § 4 BBodSchG auch vergangenheitsbezogen zu verstehen sind. Der Lauf des Gesetzgebungsverfahrens stützt dieses Ergebnis zusätzlich. Erst der Bundesrat brachte die Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers in das Verfahren ein (BTDrucks 13/8182 vom 8. Juli 1997), weil dem „Verursacherprinzip stärker Rechnung zu tragen sei“. Dies deutet darauf hin, dass die Verantwortlichkeit für von einem Rechtsvorgänger verursachte Störung im Rahmen der Gesamtrechtsnachfolge fortbestehen soll. Schließlich würde ein nur zukunftsbezogenes Verständnis des Bundes-Bodenschutzgesetzes dessen zentrales Anliegen der Sanierung bereits

vorhandener Altlasten weitgehend ins Leere laufen lassen. Soweit in der Bezugnahme auf eine in der Vergangenheit verursachte Altlast eine „unechte“ Rückwirkung liegt, begegnet diese keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil das Gesetz auf die Beseitigung einer aktuellen fortbestehenden Umweltgefahr zielt und angesichts der tatbestandlichen Rückanknüpfung an Sachverhalte, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes ins Werk gesetzt worden sind, ein Vertrauen der Pflichtigen auf den Fortbestand der geltenden Vorschriften nicht geschützt ist (BVerfGE 30, 392 <402 f.>; 72, 200 <241 ff.>).

- 16 Davon abgesehen kann von einer Rückwirkung der Sanierungspflicht des Verursachers einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BBodSchG) keine Rede sein, soweit er schon bisher auf der Grundlage des Abfallrechts, des Wasserrechts oder des allgemeinen Ordnungsrechts zur Störungsbeseitigung in Anspruch genommen werden konnte, der Verursacher somit durch das Bundes-Bodenschutzgesetz nachträglich von keinen belastenden oder verschlechternden Regelungen betroffen wird. Das ist weitgehend der Fall:
- 17 Bereits das Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (AbfG) vom 7. Juni 1972 (BGBl I S. 873) bot ausreichende gesetzliche Grundlagen zur Wertung und Kontrolle von Altlasten. § 11 Abs. 1 Satz 2 AbfG erfasste diese unabhängig vom Zeitpunkt des Entstehens, nahm auf das Wohl der Allgemeinheit Bezug und damit auf die grundlegende Bestimmung des § 2 Abs. 1 AbfG. Aus § 4 AbfG folgte die Abfallrechtswidrigkeit der Altlasten, da deren Abfälle nicht in dafür vorgesehene Anlagen abgelagert waren. Die Befugnisse zum Einschreiten ergaben sich aus den Abfallgesetzen der Länder in unterschiedlicher Ausprägung. Zum Teil gingen sie von umfassenden Generalklauseln (§ 10 des Abfallgesetzes für Baden-Württemberg vom 18. November 1975, GVBl S. 757), zum Teil von auf § 4 AbfG sich beziehenden Befugnissen aus (Art. 19 Bayerisches Abfallgesetz vom 1. Juni 1973, BayRS 2129-2-1-U). Fehlte Derartiges oder war der Anwendungsbereich der abfallrechtlichen Befugnisnorm zu begrenzt, stand das allgemeine Polizeirecht zur Verfügung mit den aus dem Abfallrecht sich ergebenden Maßstäben (Paetow, NVwZ 1990, 510). Gingen mit der Ablagerung von Altlasten schädliche Grundwasserverunreinigungen einher,

folgte aus § 34 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 27. Juli 1957 (BGBl I S. 1110; in Kraft getreten am 1. März 1959) eine ausreichende behördliche Befugnis zum Einschreiten. Die Sanierung von Altlasten betreffend knüpft das Bundes-Bodenschutzgesetz nunmehr in § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 in erheblichem Umfang an dieses System des Abfall- und Sicherheitsrechts an und schreibt in Bezug auf den Störer eine überkommene Rechtslage - nunmehr unter dem Regime des Bundesbodenschutzrechtes - fort. § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BBodSchG kommt - soweit die Verantwortlichkeit für eine Sanierung und Beseitigung einer Altlast bereits vom alten Recht erfasst war - somit lediglich deklaratorischer Charakter zu. Die Frage nach einer Rückwirkung würde sich nur stellen, wenn das bisherige Recht in Teilbereichen (vgl. Schink, DVBl 1985, 1149) eine Sanierungsverantwortlichkeit des Verursachers der Altlast nicht hätte begründen können.

- 18 1.3 Demgegenüber verbinden sich mit der Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers keine Rückwirkungsfragen, da durch § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BBodSchG eine bereits vor dem 1. März 1999 bestehende Rechtslage aufgenommen und kodifiziert wurde. Hierdurch wurde insbesondere die Rechtsstellung der Klägerin als Gesamtrechtsnachfolgerin der Kali und Salz GmbH (§ 1 Abs. 1 UmwG 1969) und der Salzdetfurth AG (§ 339 Abs. 1 Nr. 1 AktG) im Vergleich zu dem früheren Rechtszustand nicht verschlechtert. Das hat der Verwaltungsgerichtshof unter Verletzung von Bundesrecht verkannt.
- 19 1.3.1 Die Gesamtrechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Pflichten, deren Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt noch aussteht, war der bisherigen Rechtsordnung keineswegs fremd. Sie folgte aus dem allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts, dass sachbezogene Verhaltenspflichten den zivilrechtlichen Bestimmungen des Erbrechts und des Umwandlungsrechts folgend rechtsnachfolgefähig sind (grundsätzlich Erichsen, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2002, § 11 Rn. 50). Die jeweilige Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers ist insoweit akzessorisch zur Haftung des Verursachers zu verstehen, d.h. er tritt in dessen materielle Polizeipflichten ein, kann sich aber auch auf sämtliche Einwendungen des Rechtsvorgängers berufen.

20 Dem entspricht auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, und zwar ohne danach zu unterscheiden, ob die jeweilige Pflichtenlage erst abstrakt angelegt oder bereits konkretisiert war: So hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass nach dem Wohnungsgesetz vom 8. März 1946 (Amtsblatt des Kontrollrats Nr. 5) bzw. nach dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31. März 1953 (BGBl I S. 97) begründete Pflichten bei Tod des Verfügungsberechtigten auf die Gesamtrechtsnachfolger (§§ 1922, 1967 BGB) übergehen, da diese Verpflichtungen eine vertretbare Leistung zum Gegenstand haben (Urteil vom 19. März 1956 - BVerwG 5 C 265.54 - BVerwGE 3, 208; vgl. auch Urteil vom 20. Januar 1977 - BVerwG 5 C 18.76 - BVerwGE 52, 16 <20>). Das gleiche gilt für eine die Zustandverantwortlichkeit konkretisierende Beseitigungsanordnung nach den Bauordnungen der Länder (Urteil vom 22. Januar 1971 - BVerwG 4 C 62.66 - Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 114). Die Übergangsfähigkeit sachlich bestimmter Pflichten wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass diese noch nicht durch Erlass eines Bescheides zu einer konkreten Verpflichtung erstarkt sind (Urteil vom 18. September 1981 - BVerwG 8 C 72.80 - BVerwGE 64, 105 <110> zu § 25 des Wohnungsbindungsgesetzes vom 31. Januar 1974 <BGBl I S. 137>). Das Bundesverwaltungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, dass auch unfertige Verpflichtungen im Sinne einer vorerst bestehenden Pflichtigkeit auf den Gesamtrechtsnachfolger übergehen (Urteil vom 6. Juli 1965 - BVerwG 2 C 34.63 - BVerwGE 21, 302 und Urteil vom 11. März 1971 - BVerwG 2 C 36.68 - BVerwGE 37, 314 <317 f.>; zu „unfertigen“, noch werdenden oder schwebenden übergangsfähigen Rechtsbeziehungen vgl. auch BGH, Urteil vom 9. Juni 1960 - VII ZR 229/58 - BGHZ 32, 367 <369>). Auch der erkennende Senat ist in seinem Urteil vom 3. November 2005 - BVerwG 7 C 27.04 - (zur Veröffentlichung in Buchholz vorgesehen) davon ausgegangen, dass die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reichs für dessen materielle Polizeipflichten als Verhaltensverantwortliche einzustehen hätte, wenn nicht die Erlöschensregelung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes auch Forderungen aus der materiellen Polizeipflicht des Deutschen Reichs erfasste (zum Übergang abstrakter Polizeipflichten vgl. auch Urteil vom 15. März 2001 - BVerwG 11 C 11.00 - Buchholz 445.3 Landeswasserrecht Nr. 3).

- 21 Vor dem Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes bestand somit im Hinblick auf die Gesamtrechtsnachfolgefähigkeit abstrakter Polizeipflichten keine unklare Rechtslage. Die Übergangsfähigkeit derartiger Pflichten war vielmehr von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts schon seit langem vorgezeichnet. Dabei ist das Fehlen höchstrichterlicher Entscheidungen zum Polizei- und Ordnungsrecht weitgehend bedingt durch die Irrevisibilität der landesrechtlichen Bestimmungen.
- 22 1.3.2 Dagegen kann die Klägerin nicht mit Erfolg einwenden, dass zum Einen das geltende Polizei- und Ordnungsrecht keine subjektiv öffentlichen Pflichten des Bürgers kenne, sondern nur Eingriffsermächtigungen der öffentlichen Gewalt und Regelungen darüber, gegen wen sich polizeiliche Verfügungen auf der Grundlage der Befugnisnormen richten dürften (Papier, DVBl 1996, 125 <127>; ders. NVwZ 1986, 256 <262>; ders. JZ 1994, 810 <817 f.>; ebenso Spieth/Wolfers, NVwZ 1999, 355 <359> mit Darstellung des Meinungsstreites in Fußnote 47), und dass zum Anderen das Entstehen der Polizeipflicht nicht hinreichend gewiss sowie deren Inhalt oder Umfang nicht hinreichend vorhersehbar sei (Papier, DVBl 1996, 125 <128>). Der Auffassung, die abstrakte Polizeipflichten für eine Fiktion hält, widersprechen schon die Strukturen der ordnungsrechtlichen Beziehungen zwischen (potenziellem) Störer und Polizeiträger: Im Sicherheitsrecht besteht (gefahrenunabhängig) auf einer ersten Stufe die Unterworfenheit des Bürgers unter den abstrakt-generellen Gefahrenabwehrtatbestand; nur hiermit korreliert der abstrakt-generelle Eingriffstatbestand. Auf der zweiten Stufe folgt die mit dem Gefahren Eintritt sich ergebende, abstrakte Polizeipflicht, die auf der dritten Stufe dann durch Erlass eines Bescheides konkretisiert wird (vgl. grundsätzlich Dietlein, Nachfolge im öffentlichen Recht, Berlin 1999 S. 86 ff.). Wollte man eine auf der zweiten Stufe entstehende abstrakte Polizeipflicht als bloße Fiktion unberücksichtigt lassen, müsste es mangels Abschichtung in der Tat bei der auf der ersten Stufe vorhandenen generellen Gefahrenvorsorgepflicht (mit der entsprechenden behördlichen Eingriffsermächtigung) verbleiben, und dies trotz des Umstandes, dass der Störer einen sicherheitsrechtlichen Tatbestand bereits verwirklicht hat und daher ipso

iure zur Gefahrenbeseitigung verpflichtet ist. Versteht man demgegenüber - richtigerweise - die materielle Polizeipflicht auch als eine Pflicht zur Mitwirkung bei der Gefahrenbeseitigung und zur Minimierung des Schadens in einem ersten Zugriff, eine Pflicht, die bereits unmittelbar mit dem Eintritt der Gefahr entsteht, so hebt sich diese Pflichtenstellung von der allgemeinen Gefahrenvorsorgepflicht ab und stellt bereits eine konkrete Pflichtigkeit dar, die gegebenenfalls nur noch der Umsetzung durch einen Verwaltungsakt bedarf (Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, 1995, S. 57; Becker, BBodSchG, Stand: 1. Dezember 2004, Teil 3, § 4 Rn. 21). Damit erledigt sich auch der Einwand der Unbestimmtheit der Voraussetzungen einer Inanspruchnahme: Bei der abstrakten Polizeipflicht handelt es sich um eine unfertige Verpflichtung, deren wesentliches Merkmal - nämlich die Pflicht zur Gefahrenabwehr oder Störungsbeseitigung - im Zeitpunkt der Gesamtrechtsnachfolge bereits angelegt und damit hinreichend bestimmt ist. Diese materielle Verpflichtung geht auf den Gesamtrechtsnachfolger über und wird durch das Hinzutreten weiterer Umstände (Ermessensausübung, Bescheiderlass) konkretisiert (Stadie, DVBl 1990, 501 <506>).

23 Eine derart abgestuft sich entwickelnde Pflichtenstellung ist dem öffentlichen Recht nicht fremd. Im Abgabenrecht bestimmt der abstrakt-generelle Gebührentatbestand die potenzielle Pflichtigkeit des eine öffentliche Leistung in Anspruch nehmenden Bürgers. Beantragt oder beansprucht der Bürger sodann die öffentliche Leistung, entsteht mit deren Erbringung der abstrakte Gebührentatbestand (zum Beginn eines abstrakten Gebührenschildverhältnisses, Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: Januar 2006, § 6 Rn. 721 ff.), der sodann durch Erlass des Bescheides konkretisiert wird. Sowohl eine abstrakte wie auch eine bereits konkretisierte Gebührenpflicht gehen im Falle der Universalsukzession auf den Rechtsnachfolger über.

24 1.3.3 Der Möglichkeit der Gesamtrechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten schon vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes steht entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht entgegen, dass es bisher an einer positivrechtlichen, den Gesamtrechtsnachfolger verpflichtenden Eingriffsregelung fehlte. Die in der Literatur geforderte verfassungsrechtliche Sicht der Haftung des

Gesamtrechtsnachfolgers unter dem Blickwinkel des Gesetzesvorbehalts (Ossenbühl, a.a.O. S. 58 ff.; ähnlich Peine, DVBl 1980, 941 <947>) verkennt, dass der Übergang der Ordnungspflicht - deren Übergangsfähigkeit unterstellt - lediglich die Existenz einer Übergangsnorm voraussetzt (ausführlich Dietlein, a.a.O. S. 152 ff.). Ob die aus dem Zivilrecht abzuleitenden Nachfolgebestimmungen - §§ 1922, 1967 BGB einerseits, § 20 Abs. 1, § 174 UmwG 1995 andererseits - in unmittelbarer oder analoger Anwendung auf das öffentliche Recht Anwendung finden, muss nicht abschließend erörtert werden (vgl. ausführlich Riedl, Die Rechts- und Pflichtennachfolge im Verwaltungsrecht, Diss. jur. Erlangen, 1998, S. 100 ff.), weil sich durch ihre Klärung am Ergebnis des Rechtsstreits nichts ändern könnte.

- 25 Dem Vorbehalt des Gesetzes liegt das verfassungsrechtliche Gebot zugrunde, dass der Bürger dem Verfahrensrecht und dem materiellen Recht entnehmen können muss, unter welchen Voraussetzungen in sein Eigentum und in seine Freiheit eingegriffen werden darf. Dieses Gebot ist aber erst dann zu beachten, wenn der Polizeiträger in die Rechte des Bürgers eingreift. War die Polizeipflicht durch Bescheiderlass bereits in der Person des Rechtsvorgängers konkretisiert, geht diese Verpflichtung im Rahmen der Universalsukzession über. War die Polizeipflicht noch nicht konkretisiert, geht eine abstrakte Polizeipflicht im Rahmen der Universalsukzession über mit der Folge, dass sich erst in der Person des Gesamtrechtsnachfolgers die Frage nach dem Vorbehalt des Gesetzes stellt; dabei ist dieselbe polizeiliche Eingriffsbefugnis anwendbar, die gegenüber dem Rechtsvorgänger zur Anwendung gelangt wäre. Da auch der Gesamtrechtsnachfolge im öffentlichen Recht eine derivative Haftung zugrunde liegt, genügen die dem Zivilrecht zu entnehmenden gesetzlichen Regelungen der Rechtsnachfolge allein bezogen auf den Übergang der Pflichtigkeit auch einem im weiteren Sinne verstandenen Vorbehalt des Gesetzes (Württemberg/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage 2002, Rn. 455 f.; im Ergebnis ebenso Papier, DVBl 1996, 125 <126>; Schlabach/Simon, NVwZ 1992, 143 <145>).

- 26 1.3.4 Entgegen der Ansicht der Klägerin scheitert die Übergangsfähigkeit der Verhaltensstörerhaftung auch nicht an der Höchstpersönlichkeit der Polizeipflicht. Dieses Vorbringen ist noch der älteren Rechtsprechung (Urteil vom 9. Mai 1960 - BVerwG 1 C 55.59 - BVerwGE 10, 282 ff.) und Literatur (vgl. etwa Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Auflage 1924, S. 245 ff.) verhaftet, dass nämlich Polizeipflichten wegen der Nähe des Störers zum Schadenseintritt höchstpersönlicher Natur, damit einer Übertragung durch Universal-sukzession entzogen seien und infolge ihrer Bindung an die Person des Störers mit dessen Tod untergingen.
- 27 Zutreffend ist die Annahme, dass höchstpersönliche Rechte und Pflichten nicht nachfolgefähig sind. Höchstpersönlich ist aber nur eine Rechtsbeziehung, die sich nicht von der Person des Trägers lösen lässt und sich in diesem persönlichen Bezug erschöpft (Urteil vom 18. September 1981 - BVerwG 8 C 72.80 - BVerwGE 64, 105 <110>). Derartige, auf eine Person fixierte Rechtsverhältnisse kommen im Regelfall nur bei natürlichen Personen in Betracht; bei einer juristischen Person wie der Klägerin fehlt von der Natur der Sache her diese Personenbezogenheit. Die Verhaltensverantwortlichkeit begründet vorrangig die Verpflichtung, eine selbst verursachte Störung oder Gefahr - hier: eine Altlast - zu beseitigen; die sich hierin erschöpfende Verpflichtung ist schon von vornherein nicht höchstpersönlich, wenn die Beseitigung der Störung auch durch Dritte erfolgen kann und damit auch einer Ersatzvornahme zugänglich wäre. Erweist sich eine Pflicht zur Gefahrenabwehr als eine vertretbare Handlung, kann sie nicht höchstpersönlich sein und ist damit gesamtrechtsnachfolgefähig.
- 28 Diese Voraussetzung ist bei der in Rede stehenden abstrakten Polizeipflicht gegeben. Namentlich der in Betracht kommende Verstoß der Rechtsvorgängerinnen der Klägerin gegen die Pflicht, Stoffe nur so lange zu lagern oder abzulagern, dass eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist (§ 34 Abs. 2 Satz 1 WHG), ist vorrangig nicht durch ein personales Element, sondern durch den sachlichen Bezug der Pflicht zum Schutz des Grundwassers geprägt. Die sachbezogene Prägung der Pflicht rechtfertigt es, die Haftung für eine Pflichtverletzung von der Person des Verursachers abzulösen und ihre

Übergangsfähigkeit auf den Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers anzunehmen. Das gilt umso mehr, als das personale Element bei einer juristischen Person, die durch den Betrieb eines von ihr getragenen Unternehmens die Pflicht verletzt hat, von vernachlässigbarer geringer Bedeutung ist.

- 29 2. Ob sich das angegriffene Urteil aus anderen Gründen als zutreffend darstellt, kann der Senat nicht beurteilen, da der Verwaltungsgerichtshof die hierzu erforderlichen Tatsachenfeststellungen nicht getroffen hat.
- 30 2.1 Die Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BBodSchG setzt die Polizeipflichtigkeit des Rechtsvorgängers voraus. Der Verwaltungsgerichtshof hat keine Feststellungen zu der Frage getroffen, ob und wann die Rechtsvorgängerinnen der Klägerin die Gefahrenschwelle überschritten und damit eine schädliche Bodenveränderung bzw. eine Altlast verursacht haben. Offen ist insbesondere, ob Pflichten der Rechtsvorgängerinnen sich bereits aus Verstößen gegen § 132 des Polizeistrafgesetzbuches für das Großherzogtum Baden (in der Bekanntmachung vom 20. November 1899) bzw. aus Verstößen gegen § 3 der Badischen Verordnung zur Sicherung der öffentlichen Gesundheit und Reinlichkeit vom 23. November 1908 ergeben haben oder erst aus Verstößen gegen § 34 Abs. 2 WHG. Den Akten ist insoweit nur zu entnehmen, dass die behördlichen Untersuchungen sich in den 1960er Jahren eher auf die Grundwasserbelastung der Oberrheinebene konzentrierten und erst die Grundwasseruntersuchungen nach 1988 auf den Schadstoffeintrag aus der streitbefangenen Halde abstellen, wobei zuvor jedoch bereits in deren Bestand durch Abgrabungen und Bebauung eingegriffen worden war.
- 31 2.2 Die polizeiliche Zurechnung der aus der Altlast herrührenden Störung und damit die materielle Polizeipflicht der Rechtsvorgängerinnen der Klägerin wäre zu verneinen, sollte mit den bergrechtlichen Betriebsplänen eine Legalisierungswirkung einhergehen. Der Verwaltungsgerichtshof hat hierzu umfangreich in einem obiter dictum abstrakte Rechtsfragen erörtert, ohne aber Feststellungen in der Sache zu treffen und die gegebenenfalls einer materiellen Polizeipflicht entgegenstehenden Betriebspläne zu prüfen. Dass - entgegen der Ansicht der Klägerin - der bloßen behördlichen Duldung keine Legalisierungswirkung

kung zuerkannt werden kann, entspricht der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur (Urteil vom 4. Juni 1996 - BVerwG 4 C 15.95 - Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 133; Kothe, VerwArch 1997, 456 <480 f.> m.w.N.). Soweit die Halde von einem zugelassenen Betriebsplan erfasst war, wird der Verwaltungsgerichtshof zu prüfen haben, welche rechtliche Bedeutung der Zulassungsfiktion des § 63 BadBergG beizumessen ist. Ob - wie die Klägerin vorträgt - weitere Hauptbetriebspläne die Halde zum Gegenstand hatten, wird ebenfalls zu ermitteln sein. Dass nach dem Inhalt des Abschlussbetriebsplans die bis dahin aufgeschüttete Halde gebilligt und damit legalisiert worden sein könnte, wird demgegenüber kaum anzunehmen sein.

- 32 2.3 Sollte die erneute Verhandlung und Entscheidung der Rechtssache ergeben, dass der Klägerin Verursachungsbeiträge ihrer Rechtsvorgängerinnen anzulasten sind und auch keine Legalisierungswirkung Platz greift, wird der Verwaltungsgerichtshof noch die Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme zu prüfen haben. Diese wird ohne Weiteres zu bejahen sein, sollte erst Ende der 1980er Jahre die Bedeutung der von der Halde ausgehenden Grundwasser-Verunreinigung erkannt worden sein. Fragen zum Haftungsumfang werden sich schon angesichts des beschränkten Kostenaufwandes für die der Klägerin aufgegebenen Pflichten nicht stellen.

Herbert

Krauß

Neumann

Dr. Hauser

Guttenberger

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Bodenschutzrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 14 Abs. 1
BBodSchG	§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c; § 2 Abs. 3; § 2 Abs. 5 Nr. 1; § 3 Abs. 1 Nr. 10; § 4 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 und 2, Satz 4, Abs. 5 und 6; § 9 Abs. 2; § 13 Abs. 1
WHG	§ 34 Abs. 2
AbfG	§ 2 Abs. 1; §§ 4, 9, 11, 10 Abs. 2
UmwG 1969	§ 1 Abs. 1; § 63 Abs. 1
UmwG 1994	§ 20 Abs. 1; § 174
AktG 1965	§ 339 Abs. 1 Ziff. 1; § 376
BGB	§§ 1922, 1967

Stichworte:

Altlast; Abraumhalde Kalibergwerk; (Abschluss-)Betriebsplan; Entlassung aus der Bergaufsicht; Grundwasserverunreinigung; Duldung; Legalisierungswirkung; Haftungsbeschränkung; Gesamtrechtsnachfolge; Verursachungsbeitrag; Rückwirkung, echte, unechte; Rechtswirkung, deklaratorische, konstitutive; Polizeipflicht, abstrakte und konkretisierte; Vertrauensschutz; verfassungskonforme Auslegung; Ermessensfehler; Störerhaftung, höchstpersönliche; Sanierungsplanung; Vorbehalt des Gesetzes; zivilrechtlicher Rechtsnachfolgetatbestand.

Leitsatz:

Die Bestimmungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes über die Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers einer schädlichen Bodenveränderung beanspruchen auch für die Zeit vor dessen Inkrafttreten Geltung.

Die Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers verstößt nicht gegen das grundsätzliche Verbot der Rückwirkung von Gesetzen. Sie ist normativer Ausdruck eines seit langem anerkannten allgemeinen Grundsatzes des Verwaltungsrechts, wonach öffentlich-rechtliche Pflichten auf den Gesamtrechtsnachfolger übergehen.

Urteil des 7. Senats vom 16. März 2006 - BVerwG 7 C 3.05

I. VG Freiburg vom 16.10.2002 - Az.: VG 1 K 836/00 -

II. VGH Mannheim vom 22.02.2005 - Az.: VGH 10 S 1478/03 -