

hend angeführte Argumentationskette stillschweigend mitgedacht hat, kann füglich bezweifelt werden; es wäre damit beispielsweise nicht vereinbar, daß das BVerwG in Erwägung gezogen hat, den Schutzbereich des § 7 Abs. 2 AtG auf Angehörige von Mitgliedstaaten der EURATOM zu be-
 grenzen²⁹.

Mangels transparenter Argumentationskette der Begrün-

29) Ablehnend auch *Beyerlin* (Fn. 7), S. 120.

Rechtsprobleme der Altlasten

Bericht vom 44. Deutschen Anwaltstag in Hamburg

Auf dem 44. Deutschen Anwaltstag, der vom 28. bis 30. 5. 1987 in Hamburg stattfand, wurden zahlreiche aktuelle Rechtsfragen erörtert, die in der anwaltlichen Praxis eine Rolle spielen. Hier soll über die gemeinsame offene Sitzung des Umweltrechtsausschusses und der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein – Landesgruppen Nordrhein-Westfalen und Norddeutschland über das Thema „Rechtsprobleme der Altlasten“ berichtet werden. Als Referent konnten die Veranstalter Prof. Dr. *Rüdiger Breuer*, Trier, gewinnen. Einführung und Diskussionsleitung lagen in den bewährten Händen von Rechtsanwalt Dr. *Dieter Sellner*, Bonn.

Die Altlastensanierung stellt sich heute als weitgehend ungelöstes Problem dar. Das Ausmaß des bestehenden Gefährdungspotentials ist allenfalls in Umrissen bekannt. Das heute geltende Umweltrecht ist vielfach auf Altlasten nicht anwendbar, weil die Regelungen erst seit einigen Jahren in Kraft sind und die Entstehung der Altlastenprobleme länger zurückliegt. Die Verursacher können vielfach nicht herangezogen werden, weil die polizeirechtlichen Generalklauseln, die vom Begriff des Störers ausgehen, nur unzureichende Hilfe bieten oder eine Inpflichtnahme der Verursacher aus tatsächlichen Gründen ausfällt. So kommen auf die öffentliche Hand Probleme zu, die nur durch ein gemeinsames Handeln der Verursacher, der Industrie und der Allgemeinheit bewältigt werden können.

Vor diesem Hintergrund berichtete *Breuer* über Sachstand, Tatsachenkenntnis und bisherige Maßnahmen der Altlastensanierung, schilderte die Probleme der Altlasten im geltenden Recht und gab einen Ausblick auf rechtspolitische Lösungskonzepte, wobei er die unterschiedlichen Altlastenmodelle darstellte. Altlasten an „kontaminierten Standorten“ treten in zahlreichen Erscheinungsformen auf: Die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung versteht hierunter etwa verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen (Altablagerungen), ferner wilde Ablagerungen, Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen, auch in Verbindung mit Bergematerial und Bauschutt, zudem ehemalige Industriestandorte sowie Bodenkontaminationen durch Korrosion von Leitungssystemen, defekte Abwasserkanäle, abgelagerte Kampfstoffe sowie unsachgemäße Lagerung von wassergefährdenden Stoffen. Das Umweltbundesamt geht von etwa ca. 30 000 Altablagerungen und ca. 5000 kontaminierte Betriebsgelände aus. Davon sind etwa 3000 Altablagerungen und 2500 Betriebsgelände umweltgefährdend. Die Kosten zur Bewältigung der Altlastenproblematik belaufen sich nach vorsichtigen Schätzungen auf ca. 17 Mrd. DM für die nächsten 10 Jahre. Dabei ist die Bewältigung der Altlastenproblematik in rechtlicher, administrativer und finanzieller Hinsicht im wesentlichen eine Aufgabe der Länder.

Das geltende Recht erweist sich vielfach als unzureichend, weil Altlastenfälle überwiegend Altrechtssfälle sind. Die neuen Vorschriften der Abfallbeseitigung über die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung von Abfallbeseitigungsanlagen sind – abgesehen von der abfallrechtlichen Überwachung – nicht auf Anlagen anwendbar, die vor dem 11. 6. 1972 – dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes – stillgelegt worden sind. Die Vorschriften des WHG über die Benutzung von Gewässern sowie die gewässernahe Lagerung und Ablagerung von Stoffen gelten nicht für Handlungen, die vor dem 1. 3. 1960 stattgefunden haben. Bei der Altlastensanierung muß daher regelmäßig auf das allgemeine Polizeirecht und die Inanspruchnahme des „Störers“ zurückgegriffen werden. Dabei liegt allerdings auf der Hand, daß sich zahlreiche Altlastenfälle nicht mit dem allgemeinen Polizeirecht lösen lassen, wie *Breuer* darlegte: In Situationen des Gefahr- oder Verursacherverdachts sowie des ersten behördlichen Zugriffs trägt nach allgemeinem Polizei- und Verwaltungsverfahrenrecht grundsätzlich die

Behörde die vorläufige Kostenlast der Gefahrenerforschung und der sofortigen Abwehrmaßnahmen. Nur wenn sich die Verdachtsgründe bestätigen, können die Kosten dem Verursacher aufgegeben werden. Dies gilt nach Auffassung von *Breuer* auch für die Kosten von Gefahrenerforschungsmaßnahmen wie etwa Probebohrungen oder Bodenuntersuchungen. Wegen der inhaltlichen Beschränkung der polizeilichen Inanspruchnahme auf die Störungs- und Gefahrenabwehr kann dem Verantwortlichen durch eine polizeiliche Verfügung nur die Beseitigung oder Verhinderung von schlechthin unerträglichen Schädigungen, nicht aber eine umfassende Sanierung im Sinne einer Rekultivierung sowie einer ökologischen Austarierung auferlegt werden. Der polizeirechtliche Störerbegriff unterscheidet Handlungs- und Zustandsstörer und stellt eine Inanspruchnahme der Pflichten in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde. Handlungsstörer könne nur bei zurechenbarem Verhalten herangezogen werden, was eine unmittelbare oder rechtswidrige Verursachung, alternative Pflichtwidrigkeit oder normative Risikozurechnung voraussetzt. In dem komplizierten Gestrüpp unterschiedlicher Theorien, vielfältig verzilterter Handlungsbeiträge und komplizierter Rechtsbeziehungen im Verhältnis zwischen Deponieeigentümern und -betreibern, Abfallbeförderern und Abfallerzeugern wie auch – bei kontaminierten Betriebsgeländen – im Verhältnis zwischen verschiedenen Unternehmern müsse eine Inanspruchnahme des Pflichten vielfach auf der Strecke bleiben, wie *Breuer* erklärte.

BERICHT

Behörde die vorläufige Kostenlast der Gefahrenerforschung und der sofortigen Abwehrmaßnahmen. Nur wenn sich die Verdachtsgründe bestätigen, können die Kosten dem Verursacher aufgegeben werden. Dies gilt nach Auffassung von *Breuer* auch für die Kosten von Gefahrenerforschungsmaßnahmen wie etwa Probebohrungen oder Bodenuntersuchungen. Wegen der inhaltlichen Beschränkung der polizeilichen Inanspruchnahme auf die Störungs- und Gefahrenabwehr kann dem Verantwortlichen durch eine polizeiliche Verfügung nur die Beseitigung oder Verhinderung von schlechthin unerträglichen Schädigungen, nicht aber eine umfassende Sanierung im Sinne einer Rekultivierung sowie einer ökologischen Austarierung auferlegt werden. Der polizeirechtliche Störerbegriff unterscheidet Handlungs- und Zustandsstörer und stellt eine Inanspruchnahme der Pflichten in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde. Handlungsstörer könne nur bei zurechenbarem Verhalten herangezogen werden, was eine unmittelbare oder rechtswidrige Verursachung, alternative Pflichtwidrigkeit oder normative Risikozurechnung voraussetzt. In dem komplizierten Gestrüpp unterschiedlicher Theorien, vielfältig verzilterter Handlungsbeiträge und komplizierter Rechtsbeziehungen im Verhältnis zwischen Deponieeigentümern und -betreibern, Abfallbeförderern und Abfallerzeugern wie auch – bei kontaminierten Betriebsgeländen – im Verhältnis zwischen verschiedenen Unternehmern müsse eine Inanspruchnahme des Pflichten vielfach auf der Strecke bleiben, wie *Breuer* erklärte.

Eine Heranziehung des Störers könne auch an einer früher erteilten gewerberechtlichen oder heutigen immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung scheitern, von der im Umfang ihrer Gestattung und nach Maßgabe der behördlichen Sachprüfung und Entscheidung im konkreten Einzelfall eine Legalisierungswirkung ausgehen könne. Die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung wurde auch in der Diskussion betont. Außerdem wurde die Auffassung vertreten, daß diese Legalisierungswirkung auch dem Grundstückseigentümer oder Rechtsnachfolger zugute kommen müsse. Die Inpflichtnahme des Zustandsstörers will *Breuer* ausschließen, wenn der Grundstückseigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt die Bodenkontamination weder verursacht noch gebilligt oder erkannt hat und sich selbst in der reinen „Opfer-Position“ des Geschädigten befinden. Mit dieser Auffassung fand der Referent in der Diskussion Zustimmung. Bei jedem Übergang des Eigentums oder der tatsächlichen Gewalt tritt die polizeirechtliche Zustandshaftung in der Person des Erwerbers originär ein. Bestritten und ungeklärt ist dabei, ob es überdies eine Rechtsnachfolge in „abstrakte“, d. h. gesetzliche, noch nicht durch Verfügungen konkretisierte Polizeipflichten gibt. Der Referent verwies dazu auf Beispiele der Firmenumwandlung und der Betriebsveräußerung. Ungeklärt ist auch die Lastenverteilung im Verhältnis zwischen mehreren Störern. Die Auswahl unter verschiedenen Störern steht im pflichtgemäßen Ermessen. Wird einer der Handlungs- oder Zustandsstörer in Anspruch genommen, so stellt sich das Problem des internen Ausgleichs. Hier will *Breuer* – wie er in der Diskussion vertiefte – den Herangezogenen nach den zu § 426 BGB entwickelten Grundsätzen des internen Gesamtschuldausgleichs im Innenverhältnis zu anderen Verantwortlichen einen Erstattungsanspruch gewähren. Neben den rechtlichen Barrieren stößt die polizeirechtliche Inanspruchnahme der Verantwortlichen in der Rechtspraxis auf zahlreiche faktische Hindernisse, die durch die lange und verwickelte Entstehungsgeschichte vieler Altlasten bedingt sind. Fortfall der Verursacher als Rechtsperson, Konkursanmeldung, sonstige Zahlungsunfähigkeit, unlösbare Beweisprobleme bei Unaufklärbarkeit der Handlungs- und Verursacherbeiträge einzelner Beteiligter sind einige Beispiele, auf die der Referent in diesem Zusammenhang verwies.

Angesichts dieser Regelungs- und Vollzugsdefizite, die auch in der Diskussion beklagt wurde, gab *Breuer* einen Ausblick auf rechtspolitische Lösungskonzepte und stellte dabei verschiedene Altlastenmodelle in den einzelnen Bundesländern vor, die auf drei

rechts- und umweltpolitischen Grundpostulaten beruhen: Den Ausgangspunkt bildet weiterhin das Verursacherprinzip. Eine rückwirkende Erweiterung oder Verschärfung der gesetzlichen Grundlagen für eine Impfnahme einzelner Unternehmer oder Eigentümer scheidet schon aus rechtsstaatlichen Gründen aus, wie auch in der Diskussion betont wurde. Industriegesellschaftliche Entwicklungsdefizite müssen in Fällen des Haftungsversagens unter Berücksichtigung des Verursacher- und Gemeinlastenprinzips organisiert und finanziert werden. Der Referent schilderte dabei das in Rheinland-Pfalz verwirklichte Kooperationsmodell, bei dem Staat, Kommunen und Wirtschaft zusammenwirken, das Altlastenfondsmodell,

das abgabenrechtliche Finanzierungsfragen aufwirft, die Einrichtung eines US-amerikanischen „Superfonds“, das nach Gesetzentwürfen auch in der Bundesrepublik Vorbild sein soll, sowie das Zweckverbandsmodell, das nach einem Gesetzentwurf der Landesregierung NW zur Gründung eines „Entsorgungsverbandes NW“ führen soll. Den Abschluß der Diskussion bildete die Erkenntnis, daß die Altlastensanierung erst am Anfang steht und neben einer gründlichen Bestandsaufnahme und der Anwendung des geltenden Rechts neue Lösungskonzeptionen entwickelt werden müssen, um einer Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen zu begegnen.
Rechtsanwalt und Notar Dr. *Bernhard Stürer*, Münster

RECHTSPRECHUNG

Verwaltungsgerichte

BBauG §§ 2a Abs. 6, 6 Abs. 3, 10, 11 Abs. 2, 12 S. 1, 155a Abs. 5, 183f Abs. 3

1. Ein unter „Auflagen“ genehmigter Bebauungsplan ist nicht deshalb ungültig, weil die Gemeinde die Genehmigung ohne einen Hinweis auf die „Auflagen“ gemäß § 12 BBauG ortsüblich bekanntgemacht hat.

2. Wird ein Bebauungsplan mit seinem von der Gemeinde beschlossenen Inhalt nicht genehmigt und ist der unter „Auflagen“ genehmigte Plan von der Gemeinde vor der Bekanntmachung der Genehmigung des Plans so nicht beschlossen worden (fehlender Beitrittsbeschuß), kann ein solcher Bebauungsplan nicht wirksam werden.

3. Die §§ 155a Abs. 5, 183f Abs. 3 BBauG sind verfassungsrechtlich unbedenklich.

4. Das rückwirkende Inkraftsetzen eines Bebauungsplans nach Fehlerbehebung setzt – jedenfalls soweit die Planungskonzeption nicht geändert wird – eine Beteiligung der Bürger oder Träger öffentlicher Belange nicht voraus.

5. Zur Heilung einer rechtswidrigen Abbruchverfügung durch rückwirkende Inkraftsetzung eines Bebauungsplans.

BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1986 – 4 C 31.85 (OVG Koblenz).

Aus den Gründen:

Das Berufungsgericht hat entschieden, daß der Bebauungsplan „Eicher See“ 1968 nicht wirksam in Kraft gesetzt sei. Es hat sich hierbei auf zwei Gründe gestützt, nämlich – erstens – darauf, daß der genaue Wortlaut der Genehmigungsverfügung des Regierungspräsidenten nicht bekanntgemacht worden sei und daß – zweitens – die Ortsgemeinderäte der Gemeinden E. und H. den Maßgaben der Genehmigungsbehörde nicht beigetreten seien. Zwar ist dieser erste Grund nicht stichhaltig; die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts wird jedoch durch den zweiten Grund hinreichend gerechtfertigt. Dazu ist zu bemerken:

Es trifft nicht zu, daß die Gemeinde verpflichtet ist, die Genehmigungsverfügung im vollen Wortlaut bekanntzumachen (Urt. des Senats v. 6. 7. 1984, DVBl. 1985, 112). § 12 S. 1 BBauG gebietet auch nicht, daß die Gemeinde in ihrer Bekanntmachung darauf hinweist, daß die Genehmigung nur unter Maßgaben oder Einschränkungen – mögen diese von der Genehmigungsbehörde als Auflagen oder anders bezeichnet worden sein – erteilt worden ist. Die Verkündung von Normen ist zwar rechtsstaatlich geboten. Das gilt grundsätzlich auch für Bebauungspläne, die gemäß § 10 BBauG als Satzung erlassen werden (vgl. dazu BVerfGE 65, 283/291). Verkündung bedeutet, daß die Rechtsnorm der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht wird, daß die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können (so bereits BVerfGE 16, 6/16 f. und BVerfGE 40, 237/252 f.). Angesichts der Besonderheiten der Bebauungspläne, die aus einem zeichnerischen und einem textlichen Teil bestehen und nur ein eng begrenztes Gebiet betreffen, konnte der Gesetzgeber sich mit der Regelung begnügen, daß die Gemeinden sie zu jedermanns Einsicht bereithalten und ortsüblich bekanntmachen, bei welcher Dienststelle sie eingesehen werden können (so auch BVerfGE 65, 283/292). Das Rechtsstaatsgebot verpflichtet die Gemeinden jedoch nicht, bei der Veröf-

fentlichung eines Bebauungsplans dessen Werdegang im einzelnen zu dokumentieren. Auch der Einwand, der Betroffene müsse aus der Bekanntmachung entnehmen können, ob der Plan noch mit dem nach § 2a Abs. 6 BBauG ausgelegten Entwurf identisch sei, verfährt nicht: Dem § 12 S. 2 BBauG kommt nach der Rechtsprechung des Senats nicht die Anstoßfunktion zu, die etwa der Bekanntmachung nach § 2a Abs. 6 BBauG beizumessen ist; die Bekanntmachung der Genehmigung des Bebauungsplans muß nur geeignet sein, „denjenigen, der sich über den genauen räumlichen und gegenständlichen Regelungsinhalt des Bebauungsplanes unterrichten will, ohne weitere Schwierigkeiten zu dem richtigen – bei der Gemeinde . . . ausliegenden – Plan zu führen“ (Urt. des Senats v. 6. 7. 1984, BVerwGE 69, 344/350; vgl. ferner Urt. vom selben Tage a.a.O. und Urt. v. 22. 3. 1985, ZfBR 1985, 140). Übrigens läßt das BBauG auch in anderen Fällen zu, daß sich der Plan während des Verfahrens ändert (vgl. § 2a Abs. 7 BBauG) oder nach seinem Inkrafttreten geändert wird (vgl. § 13 BBauG), ohne daß dies insoweit allgemein bekanntzumachen wäre.

[Dies kann aber letztlich offenbleiben.] Zumindest trifft nämlich die Auffassung des Berufungsgerichts zu, daß der Plan deswegen nicht wirksam geworden sei, weil die Gemeinde die Genehmigung des Plans bekanntgemacht hat, ohne zuvor zu beschließen, den der Genehmigung beigefügten Maßgaben beizutreten. Der Senat hat bereits entschieden, daß grundsätzlich Einschränkungen der Genehmigung zulässig sind (Urt. v. 6. 7. 1984 a.a.O.). Daß die Genehmigung unter „Auflagen“ erteilt werden darf, bestimmt das Gesetz ausdrücklich. Gemäß § 11 Abs. 2 BBauG gelten nämlich die Abs. 2 bis 4 des § 6 BBauG entsprechend; und nach § 6 Abs. 3 S. 1 BBauG kann die Genehmigung unter Auflagen erteilt werden, durch die nach Absatz 2 bestehende Versagungsgründe ausgeräumt werden. Der Begriff der Auflagen ist hierbei nicht in einem engen Sinne dahin zu verstehen, daß der Gemeinde ein „Tun, Dulden oder Unterlassen“ (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) vorgeschrieben wird, welches sich auf den Inhalt des Bebauungsplans nicht unmittelbar auswirken kann. Vielmehr darf die Genehmigung auch unter solchen Maßgaben oder Einschränkungen erteilt werden, die sich auf den Inhalt des Bebauungsplans beziehen. Freilich muß sich die Gemeinde in einem solchen Fall die Änderungen durch einen erneuten Satzungsbeschluß zu eigen machen. Wird ein Bebauungsplan mit seinem von der Gemeinde beschlossenen Inhalt von der Genehmigungsbehörde nicht genehmigt und ist der mit Maßgabe genehmigte Plan von der Gemeinde vor der Bekanntmachung der Genehmigung und Auslegung des Plans so nicht beschlossen worden, so kann ein solcher Bebauungsplan nicht wirksam werden. [Das ist hier der Fall.] Der vorliegende Fall bietet keinen Anlaß, die Grenze der Zulässigkeit derartiger Einschränkungen oder Maßgaben, mit denen die Genehmigungsbehörde ihre Genehmigung versehen darf, abschließend zu klären. Denn im vorliegenden Fall greifen die Maßgaben weder in die Grundzüge der Planung ein – sie verändern also die Planungskonzeption nicht –, noch erreichen sie eine solche Bedeutung, daß die Gemeinde ihnen nur unter erneuter Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange hätte beitreten dürfen . . .