

PROF. DR. KLAUS-PETER DOLDE  
DR. RAINARD MENKE  
DR. ANDREA VETTER  
DR. WINFRIED PORSCH

Durchwahl  
Tel. 0711-601701-30

6. Dezember 2002  
Ve/be

## RECHTSGUTACHTEN

### **Juristische Fragen der Integralen Altlastenbearbeitung in Baden-Württemberg**

**erstattet im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr  
Baden-Württemberg**

**von Rechtsanwälten Dolde & Partner  
Gerling-Haus, Heilbronner Str. 156, 70191 Stuttgart**

**hier: Rechtsanwältin Dr. Andrea Vetter**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Aufgabenstellung</b>	<b>6</b>
<b>I.</b>	<b>Projekt Neckartalaue Stuttgart</b>	<b>6</b>
1.	Lage und Größe des Untersuchungsgebietes	6
2.	Aktuelle Nutzungsstruktur	9
3.	Altlastensituation	10
<b>II.</b>	<b>Projekt Ravensburg</b>	<b>11</b>
1.	Lage und Größe des Untersuchungsgebietes	11
2.	Altlastensituation im Untersuchungsgebiet	12
<b>III.</b>	<b>Integrale Altlastenbearbeitung</b>	<b>12</b>
1.	Einzelfallbearbeitung	12
2.	Ganzheitlicher Untersuchungs- und Sanierungsansatz der integrale Altlastenbearbeitung	14
3.	Schritte der integralen Altlastenbearbeitung	15
<b>B.</b>	<b>Überblick über das geltende Recht</b>	<b>16</b>
<b>I.</b>	<b>Bundes-Bodenschutzgesetz und Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)</b>	<b>16</b>
1.	Schädliche Bodenveränderungen und Altlasten	16
2.	Stufenweise Altlastenbearbeitung	19
<b>II.</b>	<b>Landesabfallgesetz Baden-Württemberg</b>	<b>27</b>
<b>III.</b>	<b>Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg</b>	<b>30</b>
<b>IV.</b>	<b>Wasserrecht</b>	<b>31</b>
<b>V.</b>	<b>Polizeigesetz</b>	<b>32</b>
<b>VI.</b>	<b>Verhältnis der gesetzlichen Regelungen zueinander</b>	<b>34</b>
1.	Landesabfallgesetz, Bodenschutzgesetz BW und Polizeigesetz	34
2.	Wasserrecht	35
<b>C.</b>	<b>Einzelschritte der integralen Altlastenbearbeitung</b>	<b>38</b>
<b>I.</b>	<b>Festlegung des Betrachtungsgebietes</b>	<b>38</b>

1.	Begriff	38
2.	Ziel und Erforderlichkeit einer förmlichen Festlegung	40
3.	Nachteile einer förmlichen Festlegung	46
4.	Mögliche Rechtsgrundlagen einer förmlichen Festlegung des Betrachtungsgebietes	48
5.	„Nicht-förmliche“ Festlegung eines Betrachtungsgebietes	52
<b>II.</b>	<b>Orientierende integrale Altlastenuntersuchung</b>	<b>53</b>
1.	Begriff	53
2.	Integraler Ansatz der orientierenden Altlastenuntersuchung	59
3.	Behördliche Ermittlungen aufgrund von § 9 Abs. 1 BBodSchG	62
a)	§ 9 Abs. 1 BBodSchG als Rechtsgrundlage	62
b)	Anhaltspunkte im Sinn von § 3 Abs. 1 BBodSchV	64
c)	Grundwasserverunreinigungen als Anhaltspunkte für Altlasten	69
d)	Prüfwert-Überschreitungen als Anhaltspunkte	71
e)	Umfang der Ermittlungspflicht	72
f)	Leitlinien der Ermittlungen	76
4.	Behördliche Ermittlungen aufgrund von § 24 LVwVfG	77
5.	Keine Maßnahmen aufgrund des Landesabfallgesetzes und Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg	79
6.	„Amtsermittlung“ aufgrund von § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 PolG	80
7.	Ergebnis	84
8.	Mitwirkungspflichten/Duldungspflichten	85
9.	Kosten von Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG	92
10.	Kosten von behördlichen Untersuchungsmaßnahmen aufgrund von § 82 WG	105
11.	„Freiwillige“ Lösung: Öffentlich-rechtlicher Vertrag	107
<b>III.</b>	<b>Detailuntersuchung</b>	<b>110</b>
1.	Begriff	110
2.	Zielsetzung: Grundstücksbezogene Maßnahmen	113
3.	Anordnung von Detailuntersuchungen aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG	113
a)	§ 9 Abs. 2 BBodSchG als Rechtsgrundlage	113
b)	Hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast	114
c)	Untersuchung möglicher Gewässerverunreinigungen aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG	116

4.	Untersuchungsanordnungen aufgrund von § 82 Wassergesetz Baden-Württemberg	119
5.	Keine Maßnahmen aufgrund des Landesabfallgesetzes und des Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg	122
6.	Ergebnis	122
<b>IV.</b>	<b>Integrale Sanierungsuntersuchung</b>	<b>123</b>
1.	Begriff der Sanierungsuntersuchung	123
2.	Zielsetzung des integralen Ansatzes	127
3.	„Freiwillige“ Lösung: Öffentlich-rechtlicher Vertrag	128
4.	Sanierungsuntersuchungen bei (qualifizierten) Altlasten nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz	131
a)	Vorrang privater Verantwortung	131
b)	Sanierungsuntersuchungen nur bei qualifizierten Altlasten	135
c)	Keine behördliche „Koordinations“-Sanierungsuntersuchung	138
d)	Keine „Koordination“ über § 13 Abs. 2 BBodSchG	142
5.	Sanierungsuntersuchungen bei (qualifizierten) schädlichen Bodenveränderungen	145
a)	Landesrechtliche Regelungsermächtigung in § 21 Abs. 2 BBodSchG	145
b)	Regelungsmöglichkeiten	147
6.	§ 25 Abs. 2 LAbfG	149
7.	§ 82 Abs. 1 Satz 2 WG	150
8.	Ergebnis	151
<b>V.</b>	<b>Integrale Sanierungsplanung</b>	<b>153</b>
1.	Begriff	153
2.	Zielsetzung des integralen Ansatzes	156
3.	„Freiwillige“ Lösung: Öffentlich-rechtlicher Vertrag	156
4.	Behördliche Sanierungsplanung bei qualifizierten Altlasten	157
5.	Kosten	162
6.	Behördliche Sanierungsplanung bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen	163
7.	Ergebnis	164
<b>VI.</b>	<b>Durchführung der Sanierung</b>	<b>165</b>
1.	Möglichkeiten	165
2.	Ergebnis	167

<b>VII. Sanierung von Gewässerverunreinigungen</b>	<b>167</b>
1. Abgrenzung von Bodenschutzrecht und Wasserrecht	167
2. Sanierungsanforderungen nach dem Wasserrecht	169
3. Verhältnismäßigkeitsprüfung	172
4. Natural Attenuation	174
<b>VIII. Geltung des Opportunitätsprinzips bei Sanierungsanordnungen</b>	<b>177</b>
1. Bodenschutzrechtliche Generalklausel	177
2. Entschließungsermessen	179
a) Drittschutz	179
b) Nichtstun als ermessensfehlerfreie Entscheidung	180
3. Auswahlermessen	181
<b>IX. Schlussfolgerungen und Überlegungen zu den Handlungsmöglichkeiten</b>	<b>182</b>
<b>D. Zusammenfassung</b>	<b>185</b>
<b>I. Integrale Altlastenbearbeitung</b>	<b>185</b>
<b>II. Festlegung des Betrachtungsgebietes</b>	<b>186</b>
<b>III. Orientierende integrale Altlastenuntersuchung</b>	<b>187</b>
<b>IV. Detailuntersuchung</b>	<b>189</b>
<b>V. Integrale Sanierungsuntersuchung</b>	<b>190</b>
<b>VI. Integrale Sanierungsplanung</b>	<b>192</b>
<b>VII. Durchführung der Sanierung</b>	<b>193</b>
<b>VIII. Öffentlich-rechtlicher Vertrag</b>	<b>193</b>
<b>IX. Sanierung von Gewässerverunreinigungen</b>	<b>193</b>
<b>X. Schlussfolgerungen</b>	<b>196</b>

## **A. Aufgabenstellung**

### **I. Projekt Neckartalaue Stuttgart**

#### **1. Lage und Größe des Untersuchungsgebietes**

Das Untersuchungsgebiet Neckartalaue liegt im Osten des Stuttgarter Stadtgebiets. Es erstreckt sich zwischen der König-Karls-Brücke und der Untertürkheimer Brücke entlang dem Neckar, der in südöstlicher/nordwestlicher Richtung verläuft. Der Neckar teilt die Talaue in zwei großflächige Ebenen.

Im Bereich des Untersuchungsgebiets grenzen die Stadtbezirke Bad Cannstatt, Stuttgart-Ost, Untertürkheim und Wangen aneinander.

Das Untersuchungsgebiet liegt im Oberstrom der Heil- und Mineralquellen Bad Cannstatt und Berg, die vom zweitgrößten Mineralwasservorkommen Europas gespeist werden. Es ist außerdem durch ein ergiebige quartäres Grundwasservorkommen geprägt<sup>1</sup>.

Das Untersuchungsgebiet ist ca. 5,2 km<sup>2</sup> groß<sup>2</sup>. Für die bereits durchgeführte Altlastenerkundung und deren Bewertung wurde das gesamte Projektgebiet in drei Teilbereiche untergliedert, nämlich den Bereich

---

<sup>1</sup> Dazu von Zimmermann, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 2.

<sup>2</sup> von Zimmermann, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 3.

Flaschenhals, den Bereich Kraftwerk-Ost und den Bereich Cannstatter Wasen<sup>3</sup>.

- Der Bereich Flaschenhals umfasst das südlichste Teilgebiet. Dieser Bereich erstreckt sich von der Ebersbacher Straße in Stuttgart-Wangen bis zur Gemarkungsgrenze Stuttgart-Wangen/Wangen entlang dem Langwiesenweg. In dem Teilgebiet Flaschenhals befinden sich die Altablagerung Flaschenhals sowie ca. zehn bekannte Schadensfälle und Altstandorte.

Die Altablagerung Flaschenhals entstand durch die Auffüllung ehemaliger Kiesgruben auf dem heutigen Gelände des Großmarktes in Stuttgart-Wangen. Die Verfüllung erstreckt sich auf einer Fläche die ca. 1.000 m lang und bis 260 m breit ist. Sie erfolgte in den 40er Jahren zu großen Teilen mit Bauschutt und Trümmerschutt. Die durchschnittliche Auffüllhöhe beträgt ca. 5 m. Die maximale Ablagerungshöhe beträgt 7 m bis 8 m. Das Volumen der Verfüllung beträgt ca. 600.000 m<sup>34</sup>.

Im Teilbereich Flaschenhals erstreckt sich eine Zone intensiver industrieller Nutzung, auf der zur Zeit ca. zehn Schadensfälle und Altstandorte bekannt sind. Der Mineralölhandel ist die dominierende Branche<sup>5</sup>.

- Der Bereich Kraftwerk-Ost umfasst das nordwestlich an den Bereich Flaschenhals anschließende Teilgebiet von der Gemarkungsgrenze

---

<sup>3</sup> Rothschild/Kiefer/Ertel, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 74.

<sup>4</sup> Rothschild/Kiefer/Ertel, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 75.

<sup>5</sup> Rothschild/Kiefer/Ertel, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 76.

kungsgrenze Stuttgart-Wangen/Stuttgart (entlang dem Langwiesenweg) bis zur Talstraße. In diesem Teilgebiet befinden sich die Altablagerung Kraftwerk-Ost sowie ca. 15 Schadensfälle und Altstandorte.

Die Altablagerung im Bereich Kraftwerk-Ost entstand durch die Auffüllung ehemaliger Geländesenken und Kiesgruben, die sich auf der heutigen Fläche des NWS-Kraftwerkes in Stuttgart-Ost und im Bereich des Industriegebiets entlang der Ulmer Straße erstrecken. Die Auffüllungen erfolgten von Beginn des 19. Jahrhunderts bis Ende der 40er Jahre hauptsächlich mit Erdaushub und Bauschutt. Das Volumen der Auffüllung beträgt ca. 1.200.000 m<sup>3</sup>. Die maximale Ablagerungsmächtigkeit beträgt etwa 8 m<sup>6</sup>.

Der gesamte Teilbereich Kraftwerk-Ost wird seit Jahrzehnten intensiv industriell genutzt. In diesem Bereich sind ca. 15 Schadensfälle und Altstandorte bekannt. Auch in diesem Bereich stellt der Mineralölhandel die häufigste Branche dar. Daneben gibt es Betriebshöfe, chemische Reinigungen und größere Werkstätten meist in Verbindung mit stillgelegten Betriebstankstellen.

- Der Teilbereich Cannstatter Wasen liegt in Fließrichtung rechts vom Neckar. Er umfasst die südlich und östlich des Gottlieb-Daimler-Stadions gelegenen Sportflächen bis zur Talstraße in Stuttgart-Bad Cannstatt. In dem Teilbereich befinden sich die Altablagerungen Mercedesstraße und Benzstraße. Auf den Altablagerungen Mercedesstraße liegen drei bekannte Schadensfälle oder

---

<sup>6</sup>

Rothschink/Kiefer/Ertel, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 81.



Altstandorte und eine weitere Altablagerung vor; auf der Altablagerung Benzstraße sind weitere Schadensfälle nicht bekannt<sup>7</sup>.

Die Altablagerungen Mercedesstraße entstanden durch die Auffüllung ehemaliger Kiesgruben auf den Sportflächen südlich des Gottlieb-Daimler-Stadions entlang der Mercedesstraße. Die Verfüllung der drei Teilflächen erfolgte in den 50er Jahren bis Anfang der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts. Die Ablagerungen haben ein Gesamtvolumen von ca. 390.000 m<sup>3</sup> bei einer durchschnittlichen Mächtigkeit von 4 m bis 5 m und einer maximalen Auffüllhöhe von etwa 6 m.

Als Altablagerung Benzstraße wird die Auffüllung weitgehend zusammenhängender Kiesgruben östlich des Gottlieb-Daimler-Stadions bis zur Benzstraße bezeichnet. Die Verfüllung erfolgte auf einer ca. 55 m langen und 100 m breiten Fläche. Abgelagert wurden in den Jahren 1952 bis 1955 Erdaushub, Bauschutt und Trümmerschutt, untergeordnet auch Gewerbeabfälle. Das Volumen der Altablagerung beträgt ca. 280.000 m<sup>3</sup> bei einer durchschnittlichen Mächtigkeit von 5 m. Die maximale Auffüllhöhe liegt bei ca. 6 m. Die Fläche ist etwa zur Hälfte versiegelt<sup>8</sup>.

## 2. Aktuelle Nutzungsstruktur

Die Nutzungsstruktur im Gesamt-Untersuchungsgebiet Neckartalaue wird vom Verkehr, von Gewerbebetrieben und Industrie sowie von Lagerplätzen dominiert. Diese genannten Nutzungsarten nehmen jeweils

---

<sup>7</sup> Rothschild/Kiefer/Ertel, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 88.

<sup>8</sup> Rothschild/Kiefer/Ertel, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 75.

einen Flächenanteil von ca. einem Drittel der Gesamtfläche ein. Für den Dienstleistungssektor werden im Gesamtgebiet (5,2 km<sup>2</sup>) nur etwa 0,3 km<sup>2</sup> in Anspruch genommen. Dies entspricht weniger als 6 % der Flächen. Der Flächenverbrauch für Versorgungsanlagen im Bereich um das Gaswerk beträgt ca. 0,38 km<sup>2</sup> und damit etwa 7 % der Gesamtfläche.

### 3. Altlastensituation

Das Untersuchungsgebiet Stuttgarter Neckartalaue ist gekennzeichnet durch eine vielfache Überlagerung verschiedener kontaminationsverdächtiger und kontaminierter Flächen. Die Überlagerung ist Folge der sehr frühen industriellen Nutzung in diesem Bereich und der großflächigen Auffüllung alter Neckararme und Kiesgruben.

Für den Bereich der Stuttgarter Neckartalaue wurde 1993 bis 1996 historische Erhebungen durchgeführt.

Die vier großflächigen Altablagerungen Flaschenhals, Kraftwerk-Ost, Mercedesstraße und Benzstraße wurden 1993 historisch erkundet. Außerdem wurden auf Kosten der Verursacher bzw. der Grundstückseigentümer weitere Erkundungs- und Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Daraus ergibt sich der heutige Kenntnisstand über insgesamt 184 kontaminierte und kontaminationsverdächtige Flächen im Untersuchungsgebiet. Diese Flächen erstrecken sich auf ca. 2,6 km<sup>2</sup> bzw. 57 % der Gesamtfläche. Die Gesamtflächen lassen sich aufteilen in rund je ein Drittel Altablagerungen, Altstandorte und Schadensfälle. Erfasst sind 51 Überlagerungsflächen<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>

von Zimmermann, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 6 und Tabelle 3 auf S. 7.

## II. Projekt Ravensburg

### 1. Lage und Größe des Untersuchungsgebietes

Das Stadtgebiet von Ravensburg, insbesondere das Gebiet „Ravensburg Nord“ und die sogenannte „Bahnstadt“ sind durch wechselnde Nutzungen in der Vergangenheit geprägt. Zu Beginn der Nutzung dieser Bereiche wurden tiefliegenden und dadurch hochwassergefährdete Bereiche durch großflächige Aufschüttungen trocken gelegt. In Gebieten mit schlechtem Baugrund wurden durch Aufschüttungen „Verbesserungen“ vorgenommen. Auf den so gewonnenen Nutzflächen wurden Gewerbe- und Industriebetriebe angesiedelt. Diese existieren zum Teil heute noch. Teilweise wurden die Nutzflächen jedoch auch einer anderen Nutzung, nämlich einer Wohnnutzung zugeführt.

Hervorgerufen durch die wechselnde Nutzungsgeschichte liegt in der Schussentalaue eine weit verbreitete Kontamination des Grundwassers und des Bodens bis einige Meter Tiefe hauptsächlich mit Mineralölkohlenwasserstoffen und polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen vor. Dies ist aufgrund von Untersuchungen seit Mitte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts bekannt<sup>10</sup>.

Das Untersuchungsgebiet in Ravensburg umfasst die Bereiche „Ravensburg Nord“ und „Bahnstadt“. Es hat eine Fläche von ca. 95 ha. Etwa 60 % der Fläche ist morphologisch der Schussentalaue zuzuordnen. Die restliche Fläche westlich davon liegt im Bereich des Flappach- bzw. des Scherzach-Schwemmfächers.

---

<sup>10</sup>

Siehe dazu Tischvorlage Verteilungsausschuss des Landratsamtes Ravensburg vom 14.12.2001, S. 4.

## 2. Altlastensituation im Untersuchungsgebiet

Im Untersuchungsgebiet sind insgesamt 16 kommunale Ablagerungen bekannt. Diese kommunalen Ablagerungen haben eine Gesamtausdehnung von ca. 20 ha.

Im Untersuchungsgebiet liegen ferner 39 Altstandorte mit einer Gesamtfläche von ca. 9,5 ha.

30 dieser Altstandorte sind als E-, 9 der Altstandorte als B-Fälle klassifiziert<sup>11</sup>. Im Untersuchungsgebiet sind 12 Grundwasserschäden bekannt, die sich zum Teil im Bereich von noch aktiven Industrie- bzw. Gewerbebetrieben befinden.

Der Teilbereich „Ravensburg Nord“ innerhalb des Gesamtuntersuchungsgebietes hat eine Fläche von ca. 30 ha. In diesem Bereich werden derzeit drei Alttablagerungen in der Erkundungsstufe E<sub>1-2</sub> (orientierende Erkundung) technisch untersucht.

### III. Integrale Altlastenbearbeitung

#### 1. Einzelfallbearbeitung

Altlastensituationen und Gefährdungen aus Altlasten werden regelmäßig anknüpfend an die individuellen Pflichten der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück oder der Ver-

---

<sup>11</sup> Tischvorlage Verteilungsausschuss des Landratsamtes Ravensburg vom 14.12.2001; die Klassifizierung der Altstandorte erfolgte entsprechend der Konzeption zur Behandlung altlastenverdächtiger Flächen und Altlasten in Baden-Württemberg; B = Belassen in der Altlastendatei auf Wiedervorlage; E = Erkundung, um das nächst höhere Beweise-niveau zu erreichen.

ursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie der weiteren Verpflichteten nach § 4 BBodSchG mittels einzelfallbezogener Maßnahmen untersucht und saniert. Insbesondere bei einer Inanspruchnahme der Grundstückseigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück werden mittels grundstücks- bzw. objektbezogener Maßnahmen einzelne Schadstoffquellen erkundet, bewertet und ggf. saniert. Die Auswirkungen von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten auf benachbarten Grundstücken aufeinander werden in der Regel nicht beachtet und können durch die einzelfallbezogenen Maßnahmen nicht oder nur dann erfasst werden, wenn auf allen Grundstücken gleichartige Maßnahmen erfolgen.

Das Vorgehen mit einzelfallbezogenen Maßnahmen führt insbesondere dann zu keinen befriedigenden Ergebnissen, wenn die Altlastensituation deshalb komplex ist, weil mehrere Schadstoffquellen benachbart sind oder sich mehrere Schadstoffquellen überlagern. In diesen Fällen ist die Ermittlung der Schadensverursacher nur mit hohem Aufwand möglich. In Gebieten mit großflächigen Kontaminationen und unterschiedlichen zeitgleichen oder nacheinander erfolgenden Nutzungen ist es häufig nahezu unmöglich, Verunreinigungen einzelnen Handlungs- oder Zustandsstörungen zuzuordnen. Die Ermittlung der Grundwassergefährdung durch die verschiedenen Schadstoffeinträge erweist sich als unsicher. Die Sanierung einzelner Schadensherde trägt regelmäßig nicht zur nachhaltigen Verbesserung der Grundwasserqualität bei, weil aus benachbarten Quellen weiterhin ein Schadstoffeintrag in das Grundwasser erfolgt. Darüber hinaus können sich in solchen komplexen Situationen Probleme aus der Überlagerung verschiedener, aus unterschiedlichen Schadstoffgruppen bestehender Schadstoffeinträgen sowie daraus ergeben, dass bestimmte Schadstoffe möglicherweise nicht ohne Berücksichtigung der übrigen behandelt werden können.

## 2. Ganzheitlicher Untersuchungs- und Sanierungsansatz der integrale Altlastenbearbeitung

Liegen viele kontaminierte Flächen neben- oder übereinander, kann nur ein ganzheitlicher Untersuchungs- und Sanierungsansatz zu sachgerechten Ergebnissen führen. Die benachbarten Kontaminationsquellen müssen zeitgleich bearbeitet werden, um Ausmaß und Auswirkungen einzelner Schadensherde erkunden zu können. Die integrale Altlastenbearbeitung verfolgt einen ganzheitlichen Untersuchungs- und Sanierungsansatz<sup>12</sup>. In einem abgegrenzten Betrachtungsgebiet ist der Ausgangspunkt der Untersuchungen das Grundwasser. Vom Grundwasser aus werden relevante Kontaminationen zurück zum Schadensherd bzw. zum Verursacher verfolgt. Ziel der integralen Altlastenuntersuchung ist die Identifikation der Schadensherde und damit der Grundstücke, von denen großflächige Grundwasser- und Bodenverunreinigungen ausgehen und die deshalb für den Grundwasserschaden im Wesentlichen ursächlich sind. Werden die Grundstücke identifiziert, die für den Grundwasserschaden ursächlich sind, können als Folge dieser Ergebnisse die Grundstücke, auf denen sich zwar Schadensherde befinden, die jedoch nicht wesentlich zur Grundwasserverunreinigung beitragen, aus der Grundwasser-Sanierungspflicht („Fahnensanierung“) entlassen werden. Unberührt bleibt dabei die möglicherweise bestehende Pflicht zur Sanierung des Schadensherdes auf dem Grundstück selbst.

Die integrale Strategie ist nicht nur auf die Untersuchung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten beschränkt, sondern ist auch für die Sanierung großräumiger und komplexer Altlastensituationen weiter zu verfolgen. Ziel der integralen Sanierung ist die großräumige Wie-

---

<sup>12</sup>

Vgl. Tischvorlage des Landratsamtes Ravensburg vom 14.12.2001, S. 8: „gesamtschauiche Betrachtung“; Kirchholtes, in: Integrale Altlastenerkundung im Neckartal Stuttgart, Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/1999, S. 155.

derherstellung der Grundwasserqualität. Dabei kann es in Einzelfällen mit Blick auf die Grundwassersanierung in Kauf genommen werden, dass einzelne kleinere Schadensherde unsaniert bleiben und dauerhaft hingenommen werden. Um die großräumige Wiederherstellung der Grundwasserqualität zu erreichen, wird im Rahmen der Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung ein kombiniertes Schadensherd- und Fahnenanierungskonzept entwickelt, das sich auf die Sanierung der Schadensherde mit relevanten Beiträgen zum Abstrom beschränkt.

### 3. Schritte der integralen Altlastenbearbeitung

Nach den vorliegenden Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung<sup>13</sup> erfolgt die integrale Altlastenbearbeitung in fünf Schritten:

1. Festlegung des Betrachtungsgebietes.
2. Orientierende integrale Altlastenuntersuchung.
3. Detailuntersuchung.
4. Integrale Sanierungsuntersuchung.
5. Integrale Sanierungsplanung und Durchführung der integralen Sanierung.

Die Schritte 1, 2, 4 und 5 sollen jeweils bezogen auf das gesamte Betrachtungsgebiet erfolgen. Nur Schritt 3 (Detailuntersuchung der für die Grundwasserkontamination relevanten Flächen) soll grundstücksbezogen in Anknüpfung an die in § 4 BBodSchG geregelten individuellen Pflichten der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen

---

<sup>13</sup>

Siehe vor allem Amt für Umweltschutz der Landeshauptstadt Stuttgart, Optimierter administrativer Ansatz zur integralen Altlastenbearbeitung, Stand 15.04.2002.

Gewalt, der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder der sonstigen Verpflichteten nach § 4 BBodSchG erfolgen.

Bei den Schritten, bei denen der ganzheitliche Untersuchungs- und Sanierungsansatz losgelöst von einzelnen Schadensherden und Grundstücken verfolgt wird, stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Verpflichteten nach § 4 BBodSchG und Dritte die „integralen“, d.h. grundstücksübergreifenden Maßnahmen zu dulden haben oder zu solchen Maßnahmen bzw. zur Kostentragung für solche Maßnahmen herangezogen werden können. Das Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg bittet insoweit um eine gutachterliche Prüfung.

Die Einzelfragen werden jeweils bezogen auf die einzelnen oben aufgeführten Verfahrensschritte aufgezeigt und bearbeitet.

## **B. Überblick über das geltende Recht**

### **I. Bundes-Bodenschutzgesetz und Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)**

#### **1. Schädliche Bodenveränderungen und Altlasten**

Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) findet nach seinem § 3 Abs. 1 auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten Anwendung. Der Begriff der schädlichen Bodenveränderung im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes ist in § 2 Abs. 3 BBodSchG definiert. § 2 Abs. 5 BBodSchG definiert den Begriff der Altlasten im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Aus dem Wortlaut der einzelnen Bestimmungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergibt sich jeweils, ob die Bestim-



mungen nur für schädliche Bodenveränderungen<sup>14</sup>, nur für Altlasten<sup>15</sup> oder sowohl für schädliche Bodenveränderungen als auch für Altlasten gelten<sup>16</sup>. Während der erste und der zweite Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes überwiegend sowohl für schädliche Bodenveränderungen als auch für Altlasten gelten, findet insbesondere der dritte Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes mit dem Titel „Ergänzende Vorschriften für Altlasten“ nur auf Altlasten Anwendung. Das dort geregelte besondere Sanierungsregime gilt deshalb allein für Altlasten<sup>17</sup>.

Schädliche Bodenveränderungen im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes sind nach dessen § 2 Abs. 3 Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Die Feststellung einer schädlichen Bodenveränderung setzt zunächst eine Beeinträchtigung der in § 2 Abs. 2 BBodSchG genannten Bodenfunktionen voraus. Schädliche Bodenveränderungen sind jedoch nicht alle Bodenveränderungen, sondern nur diejenigen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Die Prüfung, ob eine schädliche Bodenveränderung vorliegt, ist danach in zwei Schritten durchzuführen<sup>18</sup>. Obwohl die schädlichen Bodenveränderungen einen

---

<sup>14</sup> So z.B. § 4 Abs. 1 und 2, § 7 BBodSchG.

<sup>15</sup> Insbesondere die §§ 11 bis 16 BBodSchG.

<sup>16</sup> So insbesondere die Regelungen über die Verpflichteten nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz in § 4 Abs. 3 und 4 BBodSchG.

<sup>17</sup> Kritisch zum eingeschränkten Anwendungsbereich der §§ 11 bis 16 BBodSchG: Kotulla, in Fluck, (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Bd. 3, Stand Oktober 2002, § 2 BBodSchG Rn. 262; Bickel, BBodSchG, 3. Aufl. 2002, Rn. 1 zum dritten Teil; Vierhaus, NJW 1998, 1262, 1263; Notter, NuR 1999, 541, 544.

<sup>18</sup> Sondermann, in Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2002, § 2 Rn. 39 und 40.

zentralen Begriff des Bundes-Bodenschutzgesetzes bilden<sup>19</sup>, bedarf diese zentrale Legaldefinition an dieser Stelle keiner näheren Erläuterungen.

Altlasten im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes sind Altablagerungen (§ 2 Abs. 5 Nr. 1 BBodSchG) und Altstandorte (§ 2 Abs. 5 Nr. 2 BBodSchG), durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Unter Altablagerung versteht das Gesetz stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind. Als Altstandorte werden Grundstücke stillgelegter Anlagen bezeichnet sowie darüber hinaus sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist. Die so definierten Altablagerungen bzw. Altstandorte sind jedoch nur dann Altlasten im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes, wenn durch sie schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Soweit von Altlasten Beeinträchtigungen von Bodenfunktionen ausgehen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen, ist der Altlastenbegriff ein Unterbegriff der schädlichen Bodenveränderung nach § 2 Abs. 3 BBodSchG<sup>20</sup>. Soweit Altablagerungen und Altstandorte deshalb Altlasten sind, weil sie schädliche Bodenveränderungen hervorrufen, sind sie von den schädlichen Bodenveränderungen im Sinn des § 2 Abs. 3 BBodSchG da-

---

<sup>19</sup> Kobes, NVwZ 1998, 786, 788; Sondermann, in Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2002, § 2 Rn. 39.

<sup>20</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1. Aufl. 2000, Rn. 61; Notter, NuR 1999, 541, 543; ähnlich, wenn auch etwas unscharf die Altlast insgesamt als systematischen Spezialfall der schädlichen Bodenveränderung bezeichnend: Kotulla, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 2 BBodSchG Rn. 261.

durch abgegrenzt, dass vom Begriff der Altlasten nur abgeschlossene Sachverhalte erfasst werden<sup>21</sup>.

In den Altlastenbegriff werden durch die Begriffsdefinition in § 2 Abs. 5 BBodSchG jedoch außer den schädlichen Bodenveränderungen auch noch sonstige Gefahren einbezogen, die durch Altablagerungen und Altstandorte hervorgerufen worden sind. In die Begriffsdefinition einbezogen sind deshalb auch sonstige Gefahren für den Einzelnen und die Allgemeinheit, die nicht von schädlichen Bodenveränderungen, also von Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen ausgehen, sondern von anderen Stoffen auf dem Grundstück. So kann etwa bei Deponien die Gefahr von den dort abgelagerten Abfällen herrühren. Außerdem können Gefahren von Geländeaufbauten ausgehen<sup>22</sup>. Da nach der Begriffsdefinition in § 2 Abs. 5 BBodSchG auch sonstige Gefahren in den Altlastenbegriff einbezogen werden, die durch Altablagerungen und Altstandorte hervorgerufen worden sind, ist der Begriff der Altlasten insoweit nicht nur ein spezieller Fall der schädlichen Bodenveränderungen. Insoweit ist der Begriff der Altlasten weiter als der Begriff der schädlichen Bodenveränderung<sup>23</sup>.

Trotz des Titels „Integrale Altlastenbearbeitung“ beschränkt sich das Projekt nicht auf die Erkundung und Sanierung von Altlasten im Sinne

---

<sup>21</sup> Dazu Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1. Aufl. 2000, Rn. 72 insbesondere zu der in § 2 Abs. 5 Nr. 2 BBodSchG genannten zweiten Fallgruppe der Altstandorte, nämlich den sonstigen Grundstücken, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen wurde; ähnlich Kotulla, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 2 BBodSchG Rn. 261: Bei der Altlast gehen die drohenden Rechtsgutbeeinträchtigungen von einer stillgelegten Anlagen oder einem stillgelegten Grundstück aus, bei der schädlichen Bodenveränderung dagegen von aktuell noch andauernden Verhaltensweisen.

<sup>22</sup> Dazu Kotulla, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 2 BBodSchG Rn. 252; Notter, NuR 1999, 541, 544.

<sup>23</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1. Aufl. 2000, Rn. 61.

des § 2 Abs. 5 BBodSchG, sondern erfasst auch schädliche Bodenveränderungen im Sinne des § 2 Abs. 3 BBodSchG. Im Folgenden wird häufig im Interesse der begrifflichen Vereinfachung der Begriff der Altlasten „zusammenfassend“ für Altlasten und schädliche Bodenveränderungen verwendet. Soweit insbesondere bei den „Bearbeitungsschritten“ der Sanierungsuntersuchung, der Sanierungsplanung und des Sanierungsplans für Altlasten und schädliche Bodenveränderungen unterschiedliche Regelungen gelten, wird dem in den Ausführungen Rechnung getragen.

## 2. Stufenweise Altlastenbearbeitung

Bereits vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung<sup>24</sup> hat sich in der Praxis das Prinzip der gestuften Altlastenbearbeitung, insbesondere das Prinzip der gestuften Untersuchung bewährt. Dieses Prinzip stellt insbesondere hinsichtlich der Untersuchungen sicher, dass die Untersuchungsmaßnahmen in angemessenem Umfang zu dem zu ermittelnden und prognostizierten Umfang der Gefährdung steht<sup>25</sup>. Das Prinzip des stufenweisen Vorgehens bei der Untersuchung und Bearbeitung von Altlasten und altlastenverdächtigen Flächen wird vom Bundes-Bodenschutzgesetz und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung aufgegriffen, wobei sich die einzelnen Stufen insbesondere der Untersuchung und die Bezeichnung dieser Stufen sowie die Frage, welche Maßnahmen auf wel-

---

<sup>24</sup> Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) vom Juli 1999, BGBl. I, S. 1554.

<sup>25</sup> So die Begründung zu § 3 BBodSchV im Regierungsentwurf, BR-Drs. 780/98, S. 71 ff., abgedruckt bei Fluck, (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 3 BBodSchV Rn. 13; Bachmann, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 3 BBodSchV Rn. 21.

chen Stufen ergriffen werden können, erst aus dem Zusammenspiel des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bundes-Bodenschutzverordnung ergeben.

Nach dem Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung sind folgende Stufen der Altlastenbearbeitung zu unterscheiden:

- (1) Liegen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder für schädliche Bodenveränderungen vor, soll die Verdachtsfläche oder altlastverdächtige Fläche nach ihrer Erfassung nach § 3 Abs. 3 BBodSchV einer **orientierenden Untersuchung** unterzogen werden. Orientierende Untersuchungen werden in § 2 Nr. 3 BBodSchV definiert als örtliche Untersuchungen, insbesondere Messungen, auf der Grundlage der Ergebnisse der Erfassung zum Zweck der Feststellung, ob der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeräumt ist oder ein hinreichender Verdacht im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes besteht. Wann Anhaltspunkte für das Vorliegen von Altlasten bzw. von schädlichen Bodenveränderungen vorliegen, konkretisiert § 3 Abs. 1 BBodSchV für Altlasten bzw. § 3 Abs. 2 BBodSchV für schädliche Bodenveränderungen. Bestehen (nur einfache) Anhaltspunkte dafür, dass eine Altlast vorliegt, soll die jeweils zuständige Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG die zur Ermittlung des Sachverhalts geeigneten Maßnahmen selbst ergreifen. Aus dem Zusammenspiel von § 9 Abs. 1 BBodSchG, der Konkretisierung der (einfachen) Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast bzw. einer schädlichen Bodenveränderung in § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchV und der Vorgabe, dass bei Vorliegen einfacher Anhaltspunkte im Sinn des § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchG in § 3 Abs. 3 BBodSchG orientierende Untersuchungen durchzuführen sind, ergibt sich, dass die orientierende Untersuchung regelmäßig im We-

ge der Amtsermittlung von der zuständigen Behörde durchgeführt wird.

- (2) Ergibt die orientierende Untersuchung konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, soll nach § 3 Abs. 4 Satz 2 BBodSchV eine **Detailuntersuchung** durchgeführt werden. Konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, liegen nach § 3 Abs. 4 Satz 1 BBodSchV in der Regel vor, wenn Untersuchungen eine Überschreitung von Prüfwerten ergeben oder wenn aufgrund einer Bewertung nach § 4 Abs. 3 BBodSchV eine Überschreitung von Prüfwerten zu erwarten ist. Die Detailuntersuchung wird in § 2 Nr. 4 BBodSchV als vertiefte weitere Untersuchung zur abschließenden Gefährdungsabschätzung definiert, die insbesondere der Feststellung von Menge und räumlicher Verteilung von Schadstoffen, ihrer mobilen oder mobilisierbaren Anteile, ihrer Ausbreitungsmöglichkeiten in Boden, Gewässer und Luft sowie der Möglichkeit ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen dient. Mit der Definition der Detailuntersuchung als Untersuchung zur (abschließenden) Gefährdungsabschätzung und mit dem Anknüpfen der Detailuntersuchung an konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, knüpft § 3 Abs. 4 BBodSchV an § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG an. Dort ist geregelt, dass die zuständige Behörde anordnen kann, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen haben, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht. Erst wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast

besteht, können somit nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG die nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG Pflichtigen zur Gefährdungsabschätzung herangezogen werden.

- (3) Auf den Ergebnissen der Detailuntersuchung bzw. der Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung basiert die **Sanierungsuntersuchung**<sup>26</sup>. Sanierungsuntersuchungen sind nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz nur bei Altlasten und dabei auch nur für solche Altlasten vorgesehen, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen aufgrund von Art, Ausbreitung und Menge der Schadstoffe in besonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen. Durch § 21 Abs. 1 Satz 1 2. Halbs. Nr. 1 BBodSchG ist den Ländern die Möglichkeit eröffnet, zu bestimmen, dass bei schädlichen Bodenveränderungen, von denen aufgrund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen („qualifizierte schädliche Bodenveränderungen“), Sanierungsuntersuchungen sowie die Erstellung von Sanierungsplänen verlangt werden können. Verschiedene Länder haben von dieser Regelungskompetenz dadurch Gebrauch gemacht, dass sie §§ 13 und 14 BBodSchG bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen durch Landesrecht für entsprechend anwendbar erklären.<sup>27</sup> In diesen Fällen gelten die nachfolgenden Ausführungen auch für die

---

<sup>26</sup> OVG Berlin, ZfW 2002, 100, 103; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1.Aufl. 2000, Rn. 464.

<sup>27</sup> So z.B. Art. 5 Abs. 2 BayBodSchG und § 3 HmbgBodSchG.

## Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen<sup>28</sup>

Liegen „qualifizierte“ Altlasten, bei denen ein Planungsbedürfnis besteht<sup>29</sup> vor, soll die zuständige Behörde von einem nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 zur Sanierung Verpflichteten Sanierungsuntersuchungen verlangen. Die Sanierungsuntersuchungen dienen der Feststellung, welche Sanierungsmaßnahmen überhaupt und wie diese im Einzelfall durchgeführt werden sollen<sup>30</sup>. Insoweit unterscheidet sich die Sanierungsuntersuchung auch von der Detailuntersuchung bzw. der Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung. Diese dient der Erforschung des Ist-Zustandes und der Feststellung, ob eine Gefahr vorliegt, welches Ausmaß sie hat und in welchem Umfang Sanierungsmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Zweck der Sanierungsuntersuchung ist dagegen, Grundlagen für die Entscheidung zu liefern, auf welche Weise der Verpflichtete die aufgrund der Altlast bestehende Gefahr abwenden soll<sup>31</sup>.

Bei „qualifizierten Altlasten“ soll die Behörde neben der Anordnung von Sanierungsuntersuchungen nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG auch die Erstellung eines Sanierungsplanes verlangen. Der Sanierungsplan ist ein Hilfsmittel zur Bewältigung des komplexen Vorgangs der Altlastensanierung. Als „einfacher“ Sanierungsplan hat er als schriftliche und zeichnerische Zusammenfassung

---

<sup>28</sup> Siehe dazu unten C IV 5 und V 6.

<sup>29</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 9.

<sup>30</sup> OVG Berlin, ZfW 2002, 100, 103; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 51.

<sup>31</sup> OVG Berlin, ZfW 2002, 100, 103.



von Sanierungsvorgehen und Sanierungsziel in erster Linie Darstellungsfunktion<sup>32</sup>. Er bildet die fachliche Grundlage für die behördlichen Anordnungen zur Altlastensanierung<sup>33</sup>. Rechtsgrundlage für die Anordnung von Sanierungsmaßnahmen aufgrund des Sanierungsplanes ist § 10 BBodSchG. § 13 Abs. 6 BBodSchG eröffnet der Behörde jedoch auch die Möglichkeit, den Sanierungsplan, auch unter Abänderungen oder mit Nebenbestimmungen, für verbindlich zu erklären. Wird der Sanierungsplan für verbindlich erklärt, ist der Sanierungspflichtige unmittelbar aufgrund des Sanierungsplans zur Einhaltung des Sanierungsziels und zur Ausführung der dazu erforderlichen Maßnahmen verpflichtet, ohne dass es weiterer behördlicher Anforderungen bedarf<sup>34</sup>.

§ 14 BBodSchG eröffnet der Behörde auch die Möglichkeit, den Sanierungsplan in den dort geregelten Fällen selbst zu erstellen oder zu ergänzen oder durch einen Sachverständigen nach § 18 BBodSchG erstellen oder ergänzen zu lassen. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere der in § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG geregelte Fall der behördlichen Sanierungsplanung hervorzuheben. Danach kann die zuständige Behörde den Sanierungsplan selbst erstellen oder durch einen Sachverständigen erstellen lassen, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der Altlast, der auf der Altlast beruhenden weiträumigen Verunreinigung eines Gewässers oder aufgrund der Anzahl der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Auch der behördliche Sanierungsplan kann für verbindlich erklärt werden (§ 14 Satz 2 i.V.m. § 13 Abs. 6 BBodSchG).

---

<sup>32</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 55.

<sup>33</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 55.

<sup>34</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 67.

Sanierungspläne können nicht nur über behördliche Anordnungen oder durch ihre Verbindlicherklärung, sondern auch im Wege eines Sanierungsvertrages umgesetzt werden. Darauf weist § 13 Abs. 4 BBodSchG ausdrücklich hin<sup>35</sup>. Nach § 13 Abs. 4 BBodSchG kann der zur Sanierung Verpflichtete mit der Vorlage des Sanierungsplans den Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Planes vorlegen. § 14 Satz 2 BBodSchG verweist für die Fälle der behördlichen Sanierungsplanung auf § 13 Abs. 4 BBodSchG, auch in diesen Fällen kann also ein Sanierungsvertrag geschlossen werden.

- (4) Das gestufte Vorgehen bei der Untersuchung und Sanierung von Altlasten nach Maßgabe des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung wird schließlich mit der **Durchführung der Sanierungsmaßnahmen** abgeschlossen. Die Sanierungspflicht der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten kann durch Anordnungen aufgrund von § 10 BBodSchG vollzogen werden. Diese Anordnungen können entweder - insbesondere bei nicht qualifizierten Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen - unmittelbar auf der Grundlage der Ergebnisse der orientierenden Untersuchung oder der Detailuntersuchung ergehen. Sie können auf den Ergebnissen der Sanierungsuntersuchung oder der Darstellungen im Sanierungsplan ergehen, sofern bei qualifizierten Altlasten oder - aufgrund entsprechender landesrechtlicher Regelung - bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen eine Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung angeordnet und durchgeführt wurde. Die Sanie-

---

<sup>35</sup>

Nach *Frenz*, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 91, ist § 13 Abs. 4 BBodSchG lediglich als Merkposten oder Hinweis für den Gesetzesanwender zu verstehen, weil die generelle Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen schon in § 54 Satz 1 VwVfG bestimmt wird.

rungspflicht der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten kann auch durch die Verbindlicherklärung des Sanierungsplanes oder in einem Verwaltungsvertrag konkretisiert werden.

## II. Landesabfallgesetz Baden-Württemberg

Das Landesabfallgesetz Baden-Württemberg enthält in seiner Fassung vom 15.10.1996<sup>36</sup> einen dritten Teil (§§ 22 bis 27 LAbfG) über Altlasten. § 22 LAbfG definiert die Begriffe Altablagerung und Altstandort und unterscheidet zwischen altlastverdächtigen Flächen und Altlasten<sup>37</sup>. § 24 LAbfG ermächtigt die Wasserbehörde, Maßnahmen und Anordnungen zu treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen zur Untersuchung von Art, Umfang und Ausmaß der Verunreinigungen erforderlich erscheinen. (Erkundungs-)Anordnungen nach § 24 LAbfG können nur getroffen werden, wenn bereits feststeht, dass eine Altlast im Sinn des § 22 Abs. 4 LAbfG vorliegt<sup>38</sup>. Dies ergibt sich u.a. daraus, dass nach § 24 LAbfG Erkundungsmaßnahmen und Erkundungsanordnungen nur bei Altlasten (§ 22 Abs. 4 LAbfG), nicht jedoch bei altlastverdächtigen Flächen (§ 22 Abs. 1 LAbfG) getroffen werden können.

§ 25 LAbfG nennt differenzierte Sanierungsziele für Altablagerungen und Altstandorte und ermächtigt die Wasserbehörde in Absatz 2 spezialgesetzlich

---

<sup>36</sup> Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz - LAbfG) in der Fassung vom 15.10.1996, GBl. S. 617; zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 14.03.2001, GBl. S. 185.

<sup>37</sup> So zusammenfassend die Amtliche Begründung, LT-Drs. 19/1924, S. 51 ff., abgedr. bei Kretz/Knopp/Weidemann, Das Abfallrecht in Baden-Württemberg, Stand 1997, S. 62.

<sup>38</sup> Amtliche Begründung zu § 24 LAbfG, LT-Drs. 10/1924, S. 51 ff., abgedr. bei Kretz/Knopp/Weidemann, Das Abfallrecht in Baden-Württemberg, Stand 1997, S. 64; nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg reichte für Erkundungsanordnungen aufgrund von § 24 LAbfG allerdings bereits ein konkreter Altlastenverdacht, VGH Baden-Württemberg, UPR 2002, 398, 399.

zum Erlass einer Sanierungsanordnung und zur Anordnung von Überwachungsmaßnahmen.

Nach § 27 LAbfG kann die Wasserbehörde zur Vorbereitung von Anordnungen nach § 25 LAbfG, also von Sanierungs- und Überwachungsanordnungen, die Erstellung eines Sanierungsplanes verlangen.

Vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes konnten nach den §§ 24 und 25 LAbfG Anordnungen zur Erkundung und Sanierung von Altlasten getroffen werden<sup>39</sup>. Mit Blick auf die Kollisionsregelung in § 3 BodSchG BW nach der das Bodenschutzgesetz nur Anwendung findet, soweit nicht bundes- oder landesrechtliche Vorschriften inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten, hatten die Bestimmungen des Landesabfallgesetzes insoweit Vorrang gegenüber entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen im Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg. Dieser Vorrang galt - wegen des begrenzten Anwendungsbereiches des dritten Teils des Landesabfallgesetzes - nur für Altlasten im Sinn von § 22 LAbfG, also für Altablagerungen und Altstandorte im Sinn der Begriffsbestimmungen in § 22 Abs. 2 und 3 LAbfG<sup>40</sup>.

Mit dem Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72, 74 Nr. 18 (Bodenrecht) sowie ergänzend Art. 74 Nr. 24 (Abfallbeseitigung) und Art. 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) GG Gebrauch gemacht. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz eine Vollregelung der materiellen Anforderungen für den Bodenschutz getroffen mit der Folge, dass im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung damit die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG eingetreten ist<sup>41</sup>. Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder

---

<sup>39</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.09.2001 - 10 S 259/01 - UA, S. 25.

<sup>40</sup> Dazu Spilok, Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg, 1992, § 3 Rn. 10.

<sup>41</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 21 Rn. 1.

im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Solange und soweit der Bund von einer ihm verliehenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht hat, kann neues Landesrecht nicht mehr entstehen. Erlassene Landesgesetze sind unzulässig und nichtig<sup>42</sup>. Diese Rechtsfolge ist unabhängig von einem inhaltlichen Widerspruch zwischen Bundes- und Landesrecht<sup>43</sup>.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz enthält in seinem § 2 Abs. 5 eine Definition des Altlastenbegriffs. Vor allem trifft das Bundes-Bodenschutzgesetz jedoch insbesondere in den §§ 9, 10, 13 und 14 BBodSchG gesetzliche Bestimmungen über die Erkundung und Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten. Da der Bundesgesetzgeber somit hinsichtlich der Definition des Begriffs der Altlasten aber auch hinsichtlich der Erkundung und Sanierung von Altlasten von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht hat, steht den §§ 24 und 25 LAbfG die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG entgegen<sup>44</sup>. Diese Bestimmungen sind nichtig und können deshalb als Grundlage für Anordnungen über die Erkundung und Sanierung von Altlasten nicht mehr herangezogen werden<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 6. Aufl. 2002, Art. 72 Rn. 5.

<sup>43</sup> BVerfGE 102, 99, 115.

<sup>44</sup> Aufgrund der landesrechtlichen Öffnungsklauseln in § 11 und § 21 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 BBodSchG gilt dagegen § 23 BBodSchG, der die Erfassung altlastenverdächtigter Flächen regelt, fort.

<sup>45</sup> VGH Baden-Württemberg, UPR 2002, 398, 399: der Anwendungsbereich der landesrechtlichen Bestimmungen wird durch das BBodSchG verdrängt.

### III. Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg

Auch das am 01.09.1991 in Kraft getretene Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg<sup>46</sup> enthält Ermächtigungsgrundlagen, um Maßnahmen zur Bodenüberwachung, zum Schutz und zur Sanierung des Bodens anzuordnen (vgl. insbesondere §§ 8 und 9 BodSchG BW).

Nach § 3 BodSchG BW findet das Bodenschutzgesetz jedoch nur insoweit Anwendung, als nicht bundes- oder landesrechtliche Vorschriften inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Das Bodenschutzgesetz trat deshalb - vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes - grundsätzlich gegenüber den Eingriffsermächtigungen in § 22 ff. LAbfG (und den wasserrechtlichen Vorschriften (dazu unten)) zurück<sup>47</sup>. Nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes kommt dem Bundes-Bodenschutzgesetz Vorrang gegenüber dem Landes-Bodenschutzgesetz zu, weil dieses den fraglichen Regelungsbereich erschöpfend regelt. Der Nachrang des Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg ergibt sich in diesem Fall nicht aus § 3 BodSchG BW, sondern - wie bereits zum Landesabfallgesetz dargestellt - aus Art. 72 Abs. 1 GG.

Wie schon im Verhältnis zu §§ 22 ff. LAbfG kann das Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg auch im Verhältnis zum Bundes-Bodenschutzgesetz ergänzende Anwendung finden<sup>48</sup>. Ergänzende Anwendung kann es z.B. hinsichtlich der Pflicht der Grundstückseigentümer finden, Bodenbelastungen der Bodenschutzbehörde oder technischen Fachbehörden mitzuteilen (§ 7 Abs. 1

---

<sup>46</sup> Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz-BodSchG) vom 24.06.1991, GBl. S. 434.

<sup>47</sup> Vgl. dazu LT-Drs. 10/4437, S. 28; Schlabach, VBIBW 1993, 121, 123; Spilok, Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg, 1992, § 11 Rn. 9, 10.

<sup>48</sup> Zur ergänzenden Anwendung des Bodenschutzgesetzes im Verhältnis zum Landesabfallgesetz siehe Spilok, Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg, 1992, § 3 Rn. 11.

BodSchG). Hinsichtlich dieser Mitwirkungspflichten trifft das Bundes-Bodenschutzgesetz keine abschließende Regelung. Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG. Danach bestimmen sich sonstige Pflichten der zur Mitwirkung in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen sowie Duldungspflichten der nach § 12 BBodSchG Betroffenen nach Landesrecht. Damit wird klargestellt, dass die Länder insoweit zur Gesetzgebung befugt bleiben. § 7 BodSchG BW kann deshalb weiterhin Anwendung finden<sup>49</sup>.

Ähnliches gilt hinsichtlich der Festsetzung von Belastungsgebieten durch Rechtsverordnung nach § 13 BodSchG BW. Mit Blick auf die Regelung in § 21 Abs. 3 BBodSchG, wonach die Länder Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, und die dort zu ergreifenden Maßnahmen bestimmen sowie weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen können, wird diese Regelung durch das In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes nicht verdrängt<sup>50</sup>, weil sie sich in dem vom Bundesgesetzgeber mit § 21 Abs. 3 BBodSchG eröffneten Rahmen hält.

#### IV. Wasserrecht

Ist aufgrund einer Bodenverunreinigung eine Gefährdung des Grundwassers zu befürchten und sollen Maßnahmen zum Schutz des (Grund-)Wassers getroffen werden, so sind die wasserrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen heranzuziehen<sup>51</sup>. § 82 Abs. 1 Satz 2 WG enthält insoweit nach ständiger Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg eine umfassende Ermächtigungs-

---

<sup>49</sup> Dazu Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 66 und 67.

<sup>50</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 45; Versteyl, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 21 Rn. 18; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1.Aufl. 2000, Rn. 652.

<sup>51</sup> Kohl, JuS 1992, 864, 866.

grundlage, in Ausübung der allgemeinen Gewässeraufsicht gegen Gefährdungen bzw. Verletzungen der wasserrechtlichen Ordnung und deren Folgen einzuschreiten<sup>52</sup>.

Das Wasserrecht wird durch das Bundes-Bodenschutzgesetz nicht völlig verdrängt (zu den Einzelheiten siehe unten VI).

## V. Polizeigesetz

Weder das Landesabfallgesetz noch das Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg noch das Wassergesetz enthalten nähere Bestimmungen über mögliche Adressaten von Anordnungen zur Erkundung und Sanierung von Altlasten. Angesichts des Fehlens näherer Bestimmungen über mögliche Adressaten von Anordnungen ist deshalb bei Anwendung dieser Gesetze ergänzend auf die allgemeinen Grundsätze des Polizeirechts über Polizeipflichtige zurückzugreifen<sup>53</sup>. Relevant werden kann dies vor allem bei der Anordnung der Vornahme von Maßnahmen aufgrund des Wassergesetzes.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz regelt dagegen selbst, wer zur Untersuchung und Sanierung verpflichtet ist und damit in Anspruch genommen werden kann<sup>54</sup>. Alternativ und ggf. kumulativ nennt das Bundes-Bodenschutzgesetz folgende potenzielle Verantwortliche:

---

<sup>52</sup> VGH Baden-Württemberg, DÖV 1985, 687; NVwZ 1986, 325; DÖV 1981, 167; VGH Baden-Württemberg, DVBl. 1990, 1046 und 1047; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 298, 300 zu Gefahrerforschungseingriffen aufgrund von § 82 Abs. 1 WG; VGH Baden-Württemberg, DÖV 1991, 167, 168.

<sup>53</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1996, 202; VGH Baden-Württemberg, ZUR 2002, 227 für Anordnungen nach § 24 und 25 LAfG; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 298, 300 für Anordnungen aufgrund von § 82 Abs. 1 Satz 2 WG.

<sup>54</sup> Kobes, NVwZ 1998, 786, 790.



- Der Verursacher der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast,
- der Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers,
- der Grundstückseigentümer,
- der Inhaber der tatsächlichen Gewalt,
- derjenige, der für eine juristische Person, der ein mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlasten belastetes Grundstück gehört, aus handelsrechtlichen oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund einzustehen hat,
- derjenige, der ein solches Grundstück derelinquiert und
- der frühere Eigentümer gem. § 4 Abs. 4 BBodSchG<sup>55</sup>.

Da das Bundes-Bodenschutzgesetz somit selbst regelt, wer zur Untersuchung und Sanierung von Altlasten verpflichtet ist, ist ein Rückgriff auf das Polizeigesetz insoweit weder erforderlich noch möglich.

---

<sup>55</sup>

Hipp/Rech/Turian, (Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 407 und 548) halten in den Fällen der „unmittelbaren Ausführung“ einen Rückgriff auf § 8 Abs. 1 PolIG und damit auch einen Rückgriff auf die Kostenregelung in § 8 Abs. 2 PolIG für möglich. Die wohl überwiegende Gegenauffassung (Schönfeld, in Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 10 Rn. 4; Hilger, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 10 Rn. 3; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 12) hält die unmittelbare Ausführung dagegen als „notwendige Maßnahme“ nach § 10 Abs. 1 BBodSchG für zulässig. Die überwiegende Auffassung hat zur Folge, dass eine Erstattung der für die unmittelbare Ausführung entstehenden Kosten nicht möglich ist, weil § 24 Abs. 1 BBodSchG nur eine Kostentragungsregelung für „angeordnete Maßnahmen“ trifft. Angesichts der umfassenden Regelung der Verantwortlichen im Bundes-Bodenschutzgesetz und der abschließenden Kostenregelung in § 24 BBodSchG (dazu unten) ist der überwiegenden Auffassung zu folgen.

## **VI. Verhältnis der gesetzlichen Regelungen zueinander**

### **1. Landesabfallgesetz, Bodenschutzgesetz BW und Polizeigesetz**

Das Verhältnis des Bundes-Bodenschutzgesetzes zum Landesabfallgesetz Baden-Württemberg, zum Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg und zum Polizeigesetz wurde bereits oben unter II, III und V erläutert. Diese Landesgesetze können neben dem Bundes-Bodenschutzgesetz nur Anwendung finden, soweit der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz insbesondere nach Art. 74 Nr. 18 GG (Bodenrecht), Art. 74 Nr. 24 GG (Abfallbeseitigung) und Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) nicht abschließend Gebrauch gemacht hat.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz enthält eine Vollregelung der materiellen Anforderungen an den Bodenschutz sowie der Anforderungen an die Erkundung und Sanierung von Altlasten einschließlich der Regelung, wer verpflichtet ist, entsprechende Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Die Bestimmungen des Landesabfallgesetzes Baden-Württemberg und des Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg, die die Anordnung von Erkundungs- und Sanierungsmaßnahmen bei Altlasten ermöglichen, können deshalb ebenso wenig herangezogen werden, wie die Bestimmungen des Polizeigesetzes für die Frage, wer Adressat möglicher Untersuchungs- und Sanierungsanordnungen sein kann. Dagegen finden die landesrechtlichen Bestimmungen insbesondere des Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg insoweit ergänzende Anwendung zum Bundes-Bodenschutzgesetz als dieses keine abschließende Regelung trifft. Wie bereits oben unter III ausgeführt, gilt dies insbesondere hinsichtlich der Mitwirkungspflichten und Duldungspflichten (§ 7 BodSchG BW) sowie hinsichtlich der Festsetzung von Belastungsgebieten durch Rechtsverordnungen nach § 13 BodSchG BW.

## 2. Wasserrecht

Bis zum In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes wurden Anordnungen zur Grundwassersanierung regelmäßig auf die Landeswassergesetze, in Baden-Württemberg also auf § 82 Abs. 1 WG gestützt. Das Bundes-Bodenschutzgesetz trifft keine allgemeine Abgrenzungsregelung zum Wasserhaushaltsgesetz und zu den Landeswassergesetzen. Insbesondere regelt § 3 BBodSchG, der den Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes bestimmt, die wichtige Frage des Verhältnisses des Bodenschutzes zum Wasserrecht nicht ausdrücklich<sup>56</sup>.

Andererseits enthält das Bundes-Bodenschutzgesetz an anderen Stellen Regelungen, die das Verhältnis zum Wasserrecht bestimmen. Dazu zählt zunächst § 1 BBodSchG, der den Zweck und die Grundsätze des Gesetzes bestimmt. Nach § 1 Satz 1 BBodSchG ist Zweck des Gesetzes, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wieder herzustellen. Hierzu sind nach § 1 Satz 2 BBodSchG schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, den Boden und Altlasten *sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen* zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Die Sanierung von Gewässerverunreinigungen, die durch Altlasten und schädliche Bodenveränderungen verursacht sind, gehört danach ausdrücklich zum Zweck des Bundes-Bodenschutzgesetzes.

Eine ähnliche Verknüpfung ergibt sich aus § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG haben der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen

---

<sup>56</sup>

Vierhaus, NJW 1998, 1262, 1263; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 156.

Gewalt über ein Grundstück, den Boden und Altlasten *sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern* so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Die gesetzliche Verpflichtung zur Sanierung von durch schädliche Bodenveränderungen und Altlasten verursachten Gewässerverunreinigungen ist danach ausdrücklich im Bundes-Bodenschutzgesetz verankert<sup>57</sup>.

Die Verankerung der gesetzlichen Verpflichtung zur Sanierung von Grundwasserverunreinigungen, die durch schädliche Bodenveränderungen und Altlasten verursacht sind, im Bundes-Bodenschutzgesetz (§ 4 Abs. 3 BBodSchG) hat auch Auswirkungen auf die Vollzugsregelungen insbesondere in den §§ 9 und 10 BBodSchG. Sanierungsanordnungen zur Erfüllung der Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG und damit auch zur Sanierung von Gewässerverunreinigungen erfolgen künftig nach § 10 Abs. 1 BBodSchG, nicht mehr jedoch nach den einschlägigen Vorschriften des Wasserrechts<sup>58</sup>. Dies gilt jedoch nur für den Fall, dass eine schädliche Bodenveränderung bzw. Altlast und eine dadurch bedingte Gewässerverunreinigung vorliegt. Hat sich die schädliche Bodenveränderung oder Altlast erledigt, existiert jedoch infolge der schädlichen Bodenveränderung und Altlast heute eine Gewässerverunreinigung, ist

---

<sup>57</sup> Ebenso Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 158.

<sup>58</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 158; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 2 Rn. 11, spricht von einer einheitlichen Verpflichtung nach dem BBodSchG; a.A. wohl Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz, 3. Auflage 2002, 93 Rn. 4: Die Rechtsgrundlagen nach dem BBodSchG und dem Wasserrecht gelten nebeneinander.

eine das Wasser betreffende Sanierung wohl nicht auf das Bundes-Bodenschutzgesetz zu stützen, sondern auf das Landesrecht<sup>59</sup>.

Auch Anordnungen der Untersuchung von boden- und altlastenbedingten Grundwassergefahren oder Grundwasserschäden erfolgen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG und nicht mehr nach den Gefahrerforschungsvorschriften der Landeswassergesetze<sup>60</sup>.

Allerdings regelt das Bundes-Bodenschutzgesetz nur das „Ob“ der Gewässersanierung. Das „Wie“ der Gewässersanierung kann das Bundes-Bodenschutzgesetz nicht regeln, da der Bund gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG für den Wasserhaushalt nur Rahmenvorschriften erlassen kann<sup>61</sup>. Dementsprechend bestimmt § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG, dass sich die bei der Sanierung von Gewässern zu erfüllenden Anforderungen nach dem Wasserrecht, also insbesondere nach dem Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen bestimmen<sup>62</sup>. Auch die Vorsorge für das Grundwasser bestimmt sich nach § 7 Satz 6 BBodSchG nach wasserrechtlichen Vorschriften.

Festzuhalten ist deshalb, dass Untersuchungsanordnungen und Sanierungsanordnungen auf der Grundlage des Wasserrechts nur noch dann in Betracht kommen, wenn sich die schädliche Bodenveränderung oder

---

<sup>59</sup> So Peine, in Fluck, (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, Einleitung BBodSchG II Rn. 89 ff., 91.

<sup>60</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 158.

<sup>61</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 4 Rn. 166; § 2 Rn. 11: Die Heranziehung der zur Boden-/Altlastensanierung Verpflichteten auch zur Gewässersanierung wird durch eine Annexkompetenz zum Bodenschutz begründet; Schink, DÖV 1999, 797, 806; Hilger in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/ Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 4 Rn. 118; Oerder, in ders./Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 4 Rn. 36 und 46.

<sup>62</sup> Frenz/Sieben, ZfW 2001, 152, 153.

Altlast, die die Gewässerverunreinigung verursacht hat, inzwischen vollständig erledigt hat. Das Wasserrecht ist ferner dann als Grundlage heranzuziehen, wenn die Gewässerverunreinigung auf eine Direkteinleitung von Schadstoffen ohne Bodenpassage zurückzuführen ist, solange eine Schadstofffahne einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast noch nicht zugeordnet werden kann oder bei großflächigen, nicht zurechenbaren Gewässerverunreinigungen<sup>63</sup> In allen anderen Fällen bestimmt sich das Ob der Sanierungs- und Untersuchungspflicht auch hinsichtlich der durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachten Verunreinigungen von Gewässern nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz<sup>64</sup>. Die Frage nach dem Wie der Sanierung von Gewässern überlässt das Bundes-Bodenschutzgesetz dagegen dem Wasserrecht und damit insbesondere dem WHG<sup>65</sup>.

### **C. Einzelschritte der integralen Altlastenbearbeitung**

#### **I. Festlegung des Betrachtungsgebietes**

##### **1. Begriff**

Nach den vorliegenden Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung soll die Festlegung des Betrachtungsgebietes der erste Schritt der integralen Altlastenbearbeitung sein. Das Betrachtungsgebiet wird auch als „Untersuchungs- und Sanierungsgebiet“ bezeichnet. Weder der Be-

---

<sup>63</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 383.

<sup>64</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 4 Rn. 166.

<sup>65</sup> Frenz/Sieben, ZfW 2001, 152, 153.

griff des Betrachtungsgebietes noch der Begriff des „Untersuchungs- und Sanierungsgebietes“ wird im Bundes-Bodenschutzgesetz (vgl. dort § 2 BBodSchG „Begriffsbestimmungen“) noch in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (vgl. dort § 2 Begriffsbestimmungen) definiert. Soweit ersichtlich werden diese Begriffe weder im Bodenschutzrecht noch im Wasserrecht verwendet.

In § 2 Nr. 2 BBodSchV wird der Begriff des Einwirkungsbereiches definiert. Einwirkungsbereich ist danach der Bereich, in dem von einem Grundstück im Sinn von § 2 Abs. 3 bis 6 BBodSchG Einwirkungen auf Schutzgüter zu erwarten sind oder in dem durch Einwirkungen auf den Boden die Besorgnis des Entstehens schädlicher Bodenveränderungen hervorgerufen wird. Soweit ersichtlich wird der Begriff des Einwirkungsbereiches sowohl in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung als auch im Bundes-Bodenschutzgesetz nur im Zusammenhang mit der Regelung der Vorsorgepflichten in § 7 BBodSchG bzw. § 10 BBodSchV verwendet. Im Zusammenhang mit der Untersuchung und Sanierung von Altlasten wird der Begriff des Einwirkungsbereiches dagegen weder im Bundes-Bodenschutzgesetz noch in der Bundes-Bodenschutzverordnung verwendet. Schon aus diesem Grund kann für den Begriff des Betrachtungsgebietes nicht auf die Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 2 BBodSchV zurückgegriffen werden.

Hinzu kommt, dass der Begriff des Einwirkungsbereiches in § 2 Nr. 2 BBodSchV einen klaren Grundstücksbezug hat. Einwirkungsbereich ist derjenige Bereich, in dem von einem Grundstück Einwirkungen auf Schutzgüter zu erwarten sind. Der Bezugspunkt des Einwirkungsbereiches ist damit nach dem klaren Wortlaut ein einzelnes Grundstück. Der Einwirkungsbereich ist damit räumlich sehr viel enger zu fassen als das Betrachtungsgebiet bzw. Untersuchungs- und Sanierungsgebiet im Sinn der integralen Altlastenbearbeitung. Ziel der integralen Altlastenbearbeitung ist es, sich - jedenfalls in einzelnen Stufen der Altlastenbearbeitung - vom einzelnen Grundstück zu lösen und Altlasten großräumig zu unter-

suchen und ggf. auch zu sanieren. Für die Bestimmung des „Betrachtungsgebietes“ im Sinn der integralen Altlastenbearbeitung kann deshalb nicht auf die Begriffsbestimmung des Einwirkungsbereiches in § 2 Nr. 2 BBodSchV zurückgegriffen werden.

Ausgehend von der Zielsetzung der integralen Altlastenuntersuchung, in komplexen Altlastensituationen den Schadensherd festgestellter Grundwasserverunreinigungen durch grundstücksübergreifende Untersuchungen zu ermitteln, ist das Betrachtungsgebiet im Sinn der integralen Altlastenbearbeitung jeweils der Bereich, in dem sich mögliche Schadstoffquellen für eine festgestellte Grundwasserverunreinigung finden. Das Betrachtungsgebiet geht deshalb typischerweise über ein einzelnes Grundstück und den Einwirkungsbereich eines einzelnen Grundstückes deutlich hinaus. Seine Grenzen ergeben sich „naturwissenschaftlich“ aus der „Rückverfolgung“ von Grundwasserverunreinigungen zu möglichen Schadensherden. Daraus ergibt sich zugleich, dass sich das Betrachtungsgebiet möglicherweise mit zunehmenden Erkenntnisfortschritten verändert.

## 2. Ziel und Erforderlichkeit einer förmlichen Festlegung

- a) In den Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung<sup>66</sup> ist festgehalten, dass die Festlegung des Betrachtungsgebietes bzw. des Untersuchungs- und Sanierungsgebietes durch die ordnungsrechtlich zuständige Behörde erfolge. Ausgeführt wird weiter, dass die integrale Altlastenuntersuchung unter Verfahrensbeteiligung aller Eigentümer der Grundstücke erfolgen soll, die im Untersuchungs- und Sanierungsgebiet liegen. Dies gelte unabhängig davon, ob die

---

<sup>66</sup>

Amt für Umweltschutz der Landeshauptstadt Stuttgart, Optimierter administrativer Ansatz zur Integralen Altlastenbearbeitung, Stand 15.04.2002.



Grundstücke bereits als kontaminiert identifiziert wurden oder nicht. Außerdem wir in den Vorüberlegungen zu den Schritten der integralen Altlastenbearbeitung davon ausgegangen, dass die Festlegung des Betrachtungsgebietes durch einen förmlichen Rechtsakt erfolgen und die Grundstückseigentümer oder die sonstigen Betroffenen die Möglichkeit haben, gegen die Einbeziehung ihres Grundstücks in das förmlich festgelegte Gebiet Rechtsmittel einzulegen.

Fraglich ist, ob eine förmliche Festlegung des Betrachtungsgebietes für die Durchführung der integralen Altlastenuntersuchung und Altlastensanierung erforderlich oder sinnvoll ist. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine förmliche Festlegung des Betrachtungsgebietes rechtlich möglich ist.

- b) Nach den vorliegenden Vorüberlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung sollen die Eigentümer der Grundstücke im Betrachtungsgebiet am Verfahren der Durchführung der integralen Altlastenbearbeitung beteiligt werden. Unklar bleibt dabei, was unter der Verfahrensbeteiligung der Grundstückseigentümer gemeint ist. In Betracht kommen insbesondere Informationsansprüche der betroffenen Grundstückseigentümer sowie möglicherweise Mitwirkungs- und Duldungspflichten dieser Grundstückseigentümer. Weder die Unterrichtung der Eigentümer der Grundstücke im Betrachtungsgebiet noch deren Verpflichtung zur Mitwirkung und Duldung bestimmter Maßnahmen setzt jedoch die förmliche Festsetzung eines Betrachtungsgebietes voraus:
- c) Dies gilt zunächst für die Information der betroffenen Grundstückseigentümer. Nach § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG sind die Grundstückseigentümer und auch der Inhaber der tatsächlichen Gewalt, sofern dieser bekannt ist, über die aufgrund orientierender Untersuchungen der Behörde nach § 9 Abs. 1 BBodSchG getroffenen Feststellungen und über die Ergebnisse der Bewertung auf Antrag

schriftlich zu unterrichten. § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG regelt eine Unterrichtungspflicht der Behörde. Diese Unterrichtungspflicht knüpft ausschließlich an die Ermittlungspflicht der Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 1 bis 3 BBodSchG bzw. daran an, dass die Behörde entsprechend dieser Ermittlungspflicht tatsächlich orientierende Untersuchungen durchgeführt hat. Die Pflicht, die betroffenen Grundstückseigentümer zu informieren, knüpft dagegen nicht an die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes an. Allerdings hat die Behörde nicht von sich aus zu informieren, sondern nach dem klaren Wortlaut von § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG nur auf Antrag<sup>67</sup>. Das in § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG bundesrechtlich geregelte Antragserfordernis kann jedoch durch die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes nicht ausgeräumt werden. Im Übrigen dient das Antragserfordernis nur der Begründung eines Informationsanspruchs. Wird ein Antrag auf Erteilung der Informationen nicht gestellt, steht § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG einer „freiwilligen“ Information durch die Behörde über die durchgeführten Maßnahmen, die getroffenen Feststellungen und Ergebnisse der Bewertung nicht entgegen.

Grenzen der (freiwilligen) Information der betroffenen Grundstückseigentümer ergeben sich hinsichtlich des Umfangs der Unterrichtung nur daraus, dass die Wahrung von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen einer umfassenden Unterrichtung entgegenstehen. Diese Beschränkung der Informationen gilt jedoch unabhängig davon, ob die Informationen nach § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG nach einer entsprechenden Antragstellung unter Be-

---

<sup>67</sup>

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 30.

rücksichtigung der Unterrichtungspflicht erfolgt<sup>68</sup> oder ob die Information durch die Behörde erfolgt, ohne dass eine entsprechende Unterrichtungspflicht der Behörde bzw. ein entsprechender Informationsanspruch des betroffenen Grundstückseigentümers besteht.

Weitere Informationspflichten und mit diesen korrespondierenden Informationsansprüche regelt § 12 BBodSchG. Nach § 12 BBodSchG haben die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG zur Untersuchung der Altlast und die nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG zur Sanierung der Altlast Verpflichteten die „Betroffenen“ von der bevorstehenden Durchführung der geplanten Maßnahmen zu informieren. Durch § 12 BBodSchG wird eine Informationspflicht des „Störers“ gegenüber dem Betroffenen normiert, ohne dass sich der „Störer“ in einem Genehmigungs- oder sonstigen Verwaltungsverfahren befindet<sup>69</sup>. Als Betroffene sind in § 12 Satz 1 BBodSchG die Eigentümer der betroffenen Grundstücke, die sonstigen betroffenen Nutzungsberechtigten und die betroffene Nachbarschaft legal definiert. Diese Betroffenen sind über die bevorstehende Durchführung geplanter Maßnahmen zu informieren. Ihnen sind die zur Beurteilung der Maßnahmen wesentlichen vorhandenen Unterlagen zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen.

Auch diese Informationspflicht und der daraus resultierende Informationsanspruch der Betroffenen knüpft nicht an die Festlegung eines bestimmten Betrachtungsgebietes an. § 12 BBodSchG sieht die Information der Betroffenen unabhängig davon vor, ob die zur

---

<sup>68</sup> Zur Beschränkung des Umfangs der Unterrichtung durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Fall des § 9 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG: Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 37.

<sup>69</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 12 Rn. 3.

Information Verpflichteten bereits mit Untersuchungs- oder Sanierungsmaßnahmen tätig geworden sind. § 12 BBodSchG normiert eine automatische Informationspflicht<sup>70</sup>.

- d) Hinsichtlich der Mitwirkungspflichten der in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen sowie der Betroffenen im Sinn des § 12 BBodSchG regelt § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG eine Öffnungsklausel für das Landesrecht. Nach § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG bestimmen sich sonstige Pflichten, die über die im Bundes-Bodenschutzgesetz geregelten Untersuchungs- und Sanierungspflichten hinausgehen, der in § 4 Abs. 3, 5 und 6 genannten Personen sowie die Duldungspflichten der Betroffenen im Sinn des § 12 BBodSchG, also der Eigentümer der betroffenen Grundstücke, der sonstigen betroffenen Nutzungsberechtigten und der betroffenen Nachbarschaft, nach Landesrecht. Damit wird klar gestellt, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz hinsichtlich sonstiger Mitwirkungs- und Duldungspflichten keine Regelung trifft, sondern die Länder zur Gesetzgebung befugt bleiben<sup>71</sup>. Im Landesrecht Baden-Württemberg wurden in § 7 BodSchG BW von 1991 bereits vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes Mitwirkungs- und Duldungspflichten geregelt. § 7 BodSchG BW gilt auch nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes weiter. Die in § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG angesprochenen „sonstigen Pflichten“ und „Duldungspflichten“ bestimmen sich deshalb derzeit nach § 7 BodSchG BW. § 7 Abs. 1 BodSchG BW regelt Meldepflichten bei Bodenbelastungen des Grundstückseigentümers, des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück

---

<sup>70</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 12 Rn. 8.

<sup>71</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 66; Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 39.

und des Verursachers der Bodenbelastung. § 7 Abs. 2 BodSchG BW regelt Auskunftspflichten für den Eigentümer, den Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück sowie für diejenigen, die aufgrund von Tatsachen als Verursacher einer Bodenbelastung in Betracht kommen. § 7 Abs. 3 BodSchG BW schließlich regelt Duldungspflichten. Danach sind der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, den zuständigen Behörden und deren Beauftragten zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Bodenschutzgesetz den Zutritt zu Grundstücken und die Vornahme zu Ermittlungen, insbesondere die Entnahme von Bodenproben zu gestatten<sup>72</sup>.

Auch die in § 7 BodSchG geregelten Mitwirkungs- und Duldungspflichten knüpfen nicht an die Festlegung eines Betrachtungsgebietes an. Diese Pflichten bestehen unabhängig davon, ob ein Betrachtungsgebiet für die Untersuchung und Sanierung von Altlasten festgelegt wird oder nicht.

- e) Gleiches gilt für die im Bundes-Bodenschutzgesetz geregelten Untersuchungs- und Sanierungspflichten der in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen sowie für die Ermittlungspflicht der Behörde nach § 9 Abs. 1 BBodSchG (dazu näher unten). Auch diese Pflichten knüpfen nicht an die Festlegung eines Betrachtungs- und Untersuchungsgebietes an.
- f) Festzuhalten ist, dass die im Bundes-Bodenschutzgesetz und im Landesrecht geregelten Untersuchungs-, Sanierungs-, Informati-

---

<sup>72</sup>

Weitere Betretungsrechte ergeben sich aus § 23 Abs. 3 Satz 2 LAbfG i.V.m. § 40 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG. § 23 LAbfG, der im Wesentlichen die Erfassung altlastverdächtiger Flächen sowie in Absatz 3 Satz 2 Mitwirkungspflichten regelt, wird aufgrund der „Öffnungsklauseln“ für landesrechtliche Regelungen in den §§ 11, 12 und 21 Abs. 2 Satz 1 1. Halbs. BBodSchG durch das Bundes-Bodenschutzgesetz nicht verdrängt.

ons-, Mitwirkungs- und Duldungspflichten nicht an der förmlichen Festlegung eines Untersuchungs- und Sanierungsgebietes (Betrachtungsgebietes) anknüpfen. Hinsichtlich der Beteiligung der Eigentümer der in einem potenziellen Betrachtungsgebiet liegenden Grundstücke am Verfahren der Untersuchung und Sanierung der Altlasten in diesem Gebiet ergeben sich deshalb durch die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes keine Vorteile. Erforderliche Mitwirkungs- und Informationspflichten bzw. Informationsansprüche ergeben sich bereits unmittelbar aus dem Gesetz und bedürfen keiner „Aktualisierung“ durch die förmliche Festsetzung eines Betrachtungsgebietes. Hinsichtlich der Beteiligung der Eigentümer von Grundstücken, die in einem potenziellen Untersuchungs- und Sanierungsgebiet liegen, am Verfahren der Untersuchung und Sanierung von Altlasten in diesem Gebiet bedarf es deshalb keiner förmlichen Festlegung des Betrachtungsgebietes. Mit einer förmlichen Festlegung des Betrachtungsgebietes wären hinsichtlich der Verfahrensbeteiligung der potenziell betroffenen Grundstückseigentümer keine erkennbaren Vorteile verbunden.

### 3. Nachteile einer förmlichen Festlegung

Dagegen wären mit der förmlichen Festlegung eines „Untersuchungs- und Sanierungsgebietes“ (Betrachtungsgebietes) wohl erhebliche Nachteile verknüpft:

- a) Unabhängig davon, ob die förmliche Festlegung des Untersuchungs- und Sanierungsgebietes (Betrachtungsgebietes) durch eine untergesetzliche Norm, insbesondere eine Rechtsverordnung, oder durch einen Verwaltungsakt erfolgt, müssten insbesondere den betroffenen Grundstückseigentümern Möglichkeiten eröffnet werden, Rechtsmittel gegen die Einbeziehung ihres Grundstücks in die förmliche Gebietsfestlegung einzulegen. Die förmliche Festle-

gung eines Betrachtungsgebietes birgt deshalb die Gefahr einer Erhöhung der Zahl der Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit der Untersuchung und Sanierung von Altlasten und altlastverdächtigen Grundstücken.

- b) Die förmliche Festlegung eines Untersuchungs- und Sanierungsgebietes setzt außerdem die Beteiligung zumindest der betroffenen Grundstückseigentümer und der zur Nutzung der betroffenen Grundstücke Berechtigten vor der Festlegung des Betrachtungsgebietes voraus. Auch dies gilt unabhängig davon, ob die förmliche Festlegung des Untersuchungs- und Sanierungsgebietes durch eine untergesetzliche Norm, insbesondere eine Rechtsverordnung, oder durch einen Verwaltungsakt erfolgt. Beide Verfahren setzen die Beteiligung der von der förmlichen Festlegung Betroffenen vor der förmlichen Festlegung voraus. Ihnen muss Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden.

Dies gilt jedoch nicht nur bei der erstmaligen förmlichen Festlegung des Untersuchungs- und Sanierungsgebietes. Dies gilt in gleicher Weise auch bei jeder Änderung der Abgrenzung des Untersuchungs- und Sanierungsgebietes, die dem fortschreitenden Erkenntnisstand insbesondere aufgrund der fortschreitenden Untersuchungen, möglicherweise aber auch aufgrund der fortschreitenden Sanierung, Rechnung trägt.

- c) Festzuhalten ist deshalb, dass die förmliche Festlegung eines Untersuchungs- und Sanierungsgebietes einen erheblichen Verfahrensaufwand sowohl bei der erstmaligen Festlegung als auch bei jeder Änderung der Abgrenzung hervorruft. Außerdem birgt die förmliche Festlegung die Gefahr der Erhöhung der Rechtsmittelverfahren. Diesen Nachteilen der förmlichen Festlegung eines Betrachtungsgebietes stehen keine erkennbare Vorteile gegenüber.

4. Mögliche Rechtsgrundlagen einer förmlichen Festlegung des Betrachtungsgebietes
- a) Nach § 21 Abs. 3 BBodSchG können die Länder Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, und die dort zu ergreifenden Maßnahmen bestimmen sowie weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen. § 21 Abs. 3 BBodSchG gestattet es den Ländern, Regelungen über Bodenschutzgebiete oder Bodenbelastungsgebiete oder Bodenbeeinträchtigungsgebiete zu schaffen. Das Bundesgesetz erkennt damit (auch) Regelungen des Landesrechts an, die im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Bundes-Bodenschutzgesetzes bereits bestanden. § 21 Abs. 3 BBodSchG knüpft u.a. an § 13 BodSchG BW an, der schon vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes die Möglichkeit der Festsetzung von Bodenbelastungsgebieten vorsah<sup>73</sup>.
  - b) Soweit ersichtlich ist § 21 Abs. 3 BBodSchG i.V.m. § 13 BodSchG BW die einzige Rechtsgrundlage, die für die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes im Sinn der integralen Altlastenbearbeitung überhaupt in Betracht kommt. Fraglich ist allerdings, ob § 21 Abs. 3 BBodSchG i.V.m. § 13 und § 14 BodSchG BW als Rechtsgrundlage für die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes im Sinne eines Untersuchungs- und Sanierungsgebietes für die integralen Altlastenbearbeitung tatsächlich herangezogen werden kann:
    - aa) Nach § 21 Abs. 3 BBodSchG können die Länder Sonderregelungen für Gebiete mit flächenhaft schädlichen Bodenveränderungen

---

<sup>73</sup>

Zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten nach § 21 Abs. 3 BBodSchG ausführlich Peine, NuR 2001, 246 ff..



erlassen. Der Begriff der schädlichen Bodenveränderung ist in § 2 Abs. 3 BBodSchG legal definiert<sup>74</sup>. Bei schädlichen Bodenveränderungen handelt es sich nach dieser Begriffsdefinition um Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Nach dieser Begriffsdefinition ist die Prüfung, ob eine schädliche Bodenveränderung vorliegt, in zwei Stufen vorzunehmen: Auf der ersten Stufe ist zu analysieren, ob eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen vorliegt. Auf der zweiten Stufe ist zu untersuchen, ob die Beeinträchtigung geeignet ist, eine Gefahr, einen erheblichen Nachteil oder eine erhebliche Belästigung für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen.

In Abgrenzung zur schädlichen Bodenveränderung definiert § 2 Abs. 5 BBodSchG den Begriff der Altlasten. Die Definition der Altlasten untergliedert sich in die Definition von Altablagerungen (§ 2 Abs. 5 Nr. 1 BBodSchG) und von Altstandorten (§ 2 Abs. 5 Nr. 2 BBodSchG). Verbindendes Glied dieser beiden Definitionsansätze für Altlasten ist, dass durch diese jeweils schädliche Bodenveränderung oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden müssen<sup>75</sup>. Nach der Definition der Altlasten müssen durch diese also entweder schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Diese Definition zeigt, dass der Begriff der Altlasten sich nur teilweise mit dem Begriff der schädlichen Bodenveränderungen überschneidet.

---

<sup>74</sup> Peine, NuR 2001, 246, 247.

<sup>75</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 2 Rn. 82.

Da die Länder nach § 21 Abs. 3 BBodSchG Sonderregelungen nur für Gebiete mit flächenhaft schädlichen Bodenveränderungen erlassen können, stellt sich die Frage, ob die landesrechtliche Regelungsbefugnis auf schädliche Bodenveränderungen beschränkt ist und sich nicht auf Altlasten erstreckt. Für eine solche Beschränkung der Regelungsbefugnis der Länder spricht, dass nach dem Wortlaut des Bundes-Bodenschutzgesetzes konsequent zwischen schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten unterschieden wird. In Regelungen, die sowohl für altlastverdächtige Flächen und Altlasten als auch für schädliche Bodenveränderungen gelten, werden diese im Regelfall nebeneinander genannt. Regelungen, die nur für altlastverdächtige Flächen und Altlasten einerseits oder nur für schädliche Bodenveränderungen andererseits gelten, beschränken sich nach ihrem Wortlaut jeweils auf einen der beiden Tatbestände. Dies spricht dafür, dass auch der Anwendungsbereich des § 21 Abs. 3 BBodSchG und die damit für den Landesgesetzgeber eröffnete Regelungsmöglichkeiten beschränkt sind auf Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, dass diese Regelungsbefugnis jedoch nicht für flächenhafte Altlasten gelten.

Rechtsprechung zu dieser Frage ist mir nicht bekannt. In der Literatur wird diese Frage soweit ersichtlich nicht ausdrücklich erörtert. Allerdings werden verschiedentlich Altlasten als Beispiele für flächenhafte Bodenveränderungen genannt. So führt z.B. *Peine*<sup>76</sup> aus, ein größerer Altstandort könne ein Gebiet im Sinn des § 21 Abs. 3 BBodSchG mit einer flächenhaften schädlichen Bodenveränderung sein. Auch *Frenz* führt in der Kommentierung zu § 21 BBodSchG zum Begriff der Flächenhaftigkeit der schädlichen Bo-

---

<sup>76</sup>

NuR 2001, 246, 247.

denveränderung aus, die Begriffsbestimmungen aus § 2 Abs. 4 und 5 BBodSchG könnten ergänzend herangezogen werden<sup>77</sup>. Auch er geht deshalb offenbar davon aus, dass auch Altlasten im Sinn des § 2 Abs. 5 BBodSchG flächenhafte schädliche Bodenveränderungen im Sinn des § 21 Abs. 3 BBodSchG sein können. *Bickel*<sup>78</sup> nennt als Beispiel für eine flächenhafte schädliche Bodenveränderung im Sinn des § 21 Abs. 2 BBodSchG eine flächenhafte Auffüllung z.B. mit Trümmerschutt. Bei solchen flächenhaften Auffüllungen handelt es sich jedoch typischerweise um Altablagerungen im Sinn des § 2 Abs. 5 Nr. 1 BBodSchG und damit um Altlasten im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Auch er versteht offenbar den Begriff der flächenhaften schädlichen Bodenveränderung im Sinn des § 21 Abs. 3 BBodSchG dahingehend, dass auch Altlasten erfasst werden können.

Die Frage kann im vorliegenden Zusammenhang letztlich deshalb offen bleiben, weil jedenfalls das derzeit in Baden-Württemberg geltende Recht eine förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes als Grundlage für die Durchführung von orientierenden Untersuchungen aus anderen Gründen nicht zulässt.

- bb) Nach § 13 Abs. 1 BodSchG BW in der derzeit geltenden Fassung setzt die Festsetzung von Bodenbelastungsgebieten die Feststellung erheblicher Bodenbelastungen voraus<sup>79</sup>. Als Bodenbelastungsgebiete können nach § 13 Abs. 1 BodSchG BW nur Gebiete festgesetzt werden, in denen erhebliche Bodenbelastungen festgestellt werden. Auf allen Teilflächen, die in die Festsetzung des Bo-

---

<sup>77</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 21 Rn. 8.

<sup>78</sup> Bundes-Bodenschutzgesetz, 3. Aufl. 2002, § 21 Rn. 5.

<sup>79</sup> Schlabach, VBIBW 1996, 408, 409.

denbelastungsgebietes einbezogen werden, müssen deshalb erhebliche Bodenbelastungen gegeben sein. Der zuständigen Behörde steht insoweit kein Ermessen zu. Die Bodenveränderung muss vielmehr bereits festgestellt sein. In einem weiteren Schritt ist dann zu prüfen, ob die Bodenveränderung erheblich ist.

§ 13 Abs. 1 BodSchG BW lässt deshalb in der derzeit geltenden Fassung die Festsetzung von Bodenbelastungsgebieten nicht zu Beginn der orientierenden Untersuchungen und für daran anknüpfende Detailuntersuchungen zu, da zu diesem Zeitpunkt die Bodenbelastungen noch nicht festgestellt sind.

- c) Als Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass die Möglichkeit der Festsetzung eines Bodenbelastungsgebietes nach § 21 Abs. 3 BBodSchG i.V.m. § 13 Abs. 1 BodSchG BW in der derzeit geltenden Fassung keine geeignete Grundlage für die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes vor Beginn der orientierenden Untersuchungen und der Detailuntersuchungen ist. Die Festsetzung eines Bodenbelastungsgebietes durch Rechtsverordnung nach § 13 Abs. 1 BodSchG BW setzt nach der derzeit geltenden Fassung des Gesetzes vielmehr voraus, dass die Feststellung der Bodenbelastung abgeschlossen ist.

Andere Rechtsgrundlagen für die förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes sind nicht ersichtlich. Nach geltendem Recht kommt eine förmliche Festlegung eines Betrachtungsgebietes als erster Schritt einer „integralen Altlastenbearbeitung“ deshalb nicht in Betracht.

## 5. „Nicht-förmliche“ Festlegung eines Betrachtungsgebietes

Auch wenn mit einer förmlichen Festlegung eines Betrachtungsgebietes als Untersuchungs- und Sanierungsgebietes nach der hier vertretenen

Auffassung eher Nachteile als Vorteile verbunden sind und darüber hinaus derzeit keine Rechtsgrundlage für eine förmliche Festlegung von Betrachtungsgebieten vorliegt, steht dies einer Festlegung und Abgrenzung eines Betrachtungsgebietes als Grundlage des behördlichen Vorgehens nicht entgegen. Eine solche Abgrenzung eines Gebietes ist für ein koordiniertes Vorgehen erforderlich. Ausreichend ist allerdings, wenn diese Festlegung als „unverbindlicher“ Plan (interne) Grundlage der behördlichen Maßnahmen ist.

## **II. Orientierende integrale Altlastenuntersuchung**

### **1. Begriff**

- a) Im Bundes-Bodenschutzgesetz findet sich der Begriff der orientierenden Untersuchung nicht<sup>80</sup>. Gesetzliche Vorgaben zur Gefährdungsabschätzung und für Untersuchungsanordnungen regelt § 9 BBodSchG. Nach § 9 BBodSchG erfolgt die Gefährdungsabschätzung in zwei Stufen. Bei einem Anfangsverdacht nach § 9 Abs. 1 BBodSchG soll die Behörde selbst ermitteln (Stufe 1). Liegt bereits ein hinreichender Verdacht vor, können die weiteren Maßnahmen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG gegen Verantwortliche angeordnet werden (Stufe 2)<sup>81</sup>.
- b) Nach § 9 Abs. 1 BBodSchG soll die Behörde bei Vorliegen von Anhaltspunkten für schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten zur Ermittlung des Sachverhalts die geeigneten Maßnahmen er-

---

<sup>80</sup> Zur Definition der „orientierenden Untersuchung“ in § 2 Nr. 3 BBodSchV siehe unten c).

<sup>81</sup> Zu diesen Stufen ausführlich Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 350 ff., insbesondere 353.

greifen. Wann Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG vorliegen, wird in § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchV konkretisiert<sup>82</sup>. § 3 Abs. 2 BBodSchV nennt Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast; § 3 Abs. 2 BBodSchV ordnet die entsprechende Anwendung von § 3 Abs. 1 Satz 1 BBodSchV auch für schädliche Bodenveränderungen an und nennt darüber hinaus in § 3 Abs. 2 Satz 2 BBodSchV ergänzende Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung.

Nach § 3 Abs. 1 BBodSchV bestehen Anhaltspunkte für das Vorliegen von Altlasten insbesondere

- wenn auf einem Grundstück über einen längeren Zeitraum oder in erheblicher Menge mit Schadstoffen umgegangen wurde, wobei aufgrund der Betriebs-, Bewirtschaftungs- oder Verfahrensweise oder aufgrund von Störungen nicht unerhebliche Stoffeinträge in den Boden zu erwarten sind oder wenn
- bei Altablagerungen die Art des Betriebes oder der Stilllegungszeitpunkt vermuten lassen, dass mit Abfällen nicht sachgerecht umgegangen wurde, diese also nicht sachgerecht behandelt, gelagert oder abgelagert wurden<sup>83</sup>.

Durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ in § 3 Abs. 1 BBodSchV ist hervorgehoben, dass die Aufzählung der dort genannten Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast nicht abschließend ist.

---

<sup>82</sup> § 3 Abs. 1 und Abs. 2 BBodSchV wird hinsichtlich von Anhaltspunkten für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung aufgrund von Bodenerosion durch § 8 Abs. 2 BBodSchV ergänzt.

<sup>83</sup> Dazu Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 356.

Die in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 BBodSchV genannten Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast bzw. einer schädlichen Bodenveränderung sind Hinweise für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung. Sie begründen einen Gefahrenverdacht oder Anfangsverdacht, jedoch noch keine Gefahr<sup>84</sup>. Liegt ein solcher Anfangsverdacht vor, soll die Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG zur Ermittlung des Sachverhalts die geeigneten Maßnahmen ergreifen. Diese Soll-Regelung begründet einen Handlungsauftrag für die Behörde<sup>85</sup>. Die Soll-Vorschrift bedeutet, dass der Behörde im Regelfall eine behördliche Ermittlungspflicht obliegt<sup>86</sup>.

Die Soll-Vorschrift des § 9 Abs. 1 BBodSchG wird in § 3 Abs. 3 BBodSchV aufgegriffen. Nach § 3 Abs. 3 BBodSchV soll die Verdachtsfläche oder altlastverdächtige Fläche nach der Erfassung zunächst einer orientierenden Untersuchung unterzogen werden, wenn Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung nach § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 BBodSchV gegeben sind.

In der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung wird der Begriff der orientierenden Untersuchung in § 2 Nr. 3 BBodSchV definiert. Orientierende Untersuchungen sind danach örtliche Untersuchungen, insbesondere Messungen, auf der Grundlage der Ergebnisse der Erfassung zum Zweck der Feststellung, ob der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausge-

---

<sup>84</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 358.

<sup>85</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 359.

<sup>86</sup> Zur Soll-Vorschrift: Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 17.

räumt ist oder ein hinreichender Verdacht im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG besteht.

Nach der Begriffsdefinition knüpft die orientierende Untersuchung an die bei der Erfassung der Verdachtsfläche gewonnenen Kenntnisse an<sup>87</sup>. Die orientierende Untersuchung steht somit in enger sachlicher Verknüpfung mit der Phase der Erfassung von Altlasten und altlastverdächtigen Flächen, deren Regelung nach § 11 BBodSchG im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt<sup>88</sup>. Durch die Nennung der Erfassung in der Begriffsdefinition in § 2 Nr. 3 BBodSchV wird auf den nach der Vollzugspraxis bestehenden engen Sachzusammenhang zwischen Erfassung und orientierender Untersuchung hingewiesen<sup>89</sup>.

Zweck und Ziel orientierender Untersuchungen ist nach § 2 Nr. 3 BBodSchV die Feststellung, ob der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeräumt ist oder ob ein hinreichender Verdacht im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG besteht.

Da das Ziel der orientierenden Untersuchung - neben der Ausräumung eines Altlasten-Verdachts - durch die Feststellung eines hin-

---

<sup>87</sup> Bachmann, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 2 BBodSchV Rn. 7.

<sup>88</sup> Nach § 21 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 BBodSchG können die Länder auch Regelungen über die Erfassung von „bestimmten Verdachtsflächen“ treffen, die über die im Dritten Teil geregelten altlastenverdächtigen Flächen und Altlasten hinausgehen. Danach können auch Regelungen über die Erfassung von Flächen mit schädlichen Bodenveränderungen oder für Verdachtsflächen getroffen werden.

<sup>89</sup> Bachmann, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 3 BBodSchV Rn. 21.



reichenden Verdachts nach § 9 Abs. 2 BBodSchG definiert ist, steht zugleich fest, dass die orientierenden Untersuchungen im Sinn des § 2 Nr. 3 BBodSchV auf den Umfang der Amtsermittlung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG begrenzt sind. Ab dem Vorliegen eines hinreichenden Verdachts sollen nach § 3 Abs. 4 Satz 2 BBodSchV Detailuntersuchungen durchgeführt werden, deren Begriff in § 2 Nr. 4 BBodSchV definiert ist. Damit erfolgt eine klare Zuordnung der orientierenden Untersuchung zur Amtsermittlung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG und der Detailuntersuchung zur abschließenden Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG<sup>90</sup>.

- d) Vorgaben zum Umfang der orientierenden Untersuchung lassen sich - außer insbesondere dem Anhang 1 Nr. 1 zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung - § 9 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG entnehmen. Danach sind im Rahmen der Untersuchung insbesondere Art und Konzentration der Schadstoffe, die Möglichkeit ihrer Ausbreitung in die Umwelt und ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Nutzung des Grundstücks zu berücksichtigen. Diese Vorgaben gelten nach § 9 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG nicht nur für die Festlegung des Umfangs der orientierenden Untersuchung, sondern auch für deren Bewertung.

An diese Vorgaben knüpft wiederum § 4 Abs. 1 BBodSchV an. Er gibt vor, dass die Ergebnisse der orientierenden Untersuchungen nicht nur anhand der in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung geregelten Prüfwerte, sondern insbesondere unter Beachtung der Gegebenheiten des Einzelfalles zu bewerten sind. Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 BBodSchV ist der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeräumt, wenn der Gehalt

---

<sup>90</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1. Aufl. 2000, Rn. 362.

oder die Konzentration eines Schadstoffes unterhalb des jeweiligen Prüfwertes im Anhang 2 liegt. Prüfwertüberschreitungen begründen dagegen nach § 3 Abs. 4 BBodSchG regelmäßig bereits einen hinreichenden Verdacht nach § 9 Abs. 2 BBodSchG. An die Überschreitung von Prüfwerten knüpft auch § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG an, der für diesen Fall vorschreibt, dass die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen treffen soll, um festzustellen, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt. § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG enthält keine Ermächtigung für Anordnungen<sup>91</sup>. Satz 2 ist vielmehr eine Ausprägung des in Absatz 1 des § 9 BBodSchG geregelten Amtsermittlungsgrundsatzes<sup>92</sup>. Die notwendigen Maßnahmen des § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG umfassen also nicht nur eigene Ermittlungsmaßnahmen der Behörden. Aus dem Zusammenspiel von § 3 Abs. 4 Satz 1 BBodSchG, nach dem die Überschreitung von Prüfwerten in der Regel bereits einen hinreichenden Verdacht nach § 9 Abs. 2 BBodSchG begründet, und von § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG besteht die Amtsermittlung in den Fällen der Prüfwertüberschreitung regelmäßig darin, dass die Behörde auf der Rechtsgrundlage des § 9 Abs. 2 BBodSchG i.V.m. § 3 Abs. 4 BBodSchV weitere Untersuchungsmaßnahmen gegenüber den in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen anordnet<sup>93</sup>. Die Fälle der Prüfwertüberschreitung sind deshalb dem Regelungsbereich des § 9 Abs. 2 BBodSchG zuzuordnen<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 8.

<sup>92</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 365.

<sup>93</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 8 spricht insoweit von einer „Brückenfunktion“ des § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG zu § 9 Abs. 2 BBodSchG.

<sup>94</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 365.

Begründen Prüfwertüberschreitungen im Ausnahmefall keinen hinreichenden Verdacht, weil ein atypischer Fall aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse vorliegt, können Untersuchungsmaßnahmen gegenüber den in §§ 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen erst angeordnet werden, wenn weitere orientierende Untersuchungen einen hinreichenden Verdacht im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG ergeben haben.

## 2. Integraler Ansatz der orientierenden Altlastenuntersuchung

- a) Sowohl der Altlastenbegriff mit seinen Teilbegriffen Altablagerungen und Altstandorte nach § 2 Abs. 5 BBodSchG als auch die Konkretisierung der Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast in § 3 Abs. 1 BBodSchV knüpfen am Grundstück bzw. an „Grundstücken“ an. Gleiches gilt für den Begriff der schädlichen Bodenveränderungen. Zwar knüpft der Begriff der schädlichen Bodenveränderungen in der Begriffsdefinition in § 2 Abs. 3 BBodSchG nicht unmittelbar am Grundstücksbegriff an. Jedoch knüpft der Begriff der Verdachtsflächen, der in § 2 Abs. 4 BBodSchG definiert ist, ebenso wie die Konkretisierung der Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung in § 3 Abs. 2 BBodSchV ebenfalls am Grundstücksbegriff an. Dabei ist in der Literatur umstritten, ob der im Bundes-Bodenschutzgesetz verwendete, dort jedoch nicht definierte Begriff des Grundstücks identisch ist mit dem Grundstücksbegriff des Zivilrechts. Nach dem Grundstücksbegriff des Zivilrechts sind Grundstücke ein von der Nutzungsart unabhängiger räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der im Bestandsverzeichnis eines Grundbuchblatts unter einer Nummer oder nach § 3 Abs. 5 GBO gebucht ist<sup>95</sup>. In der Amtlichen Begründung

---

<sup>95</sup>

Bassenge, in Palandt, BGB, 61. Auf. 2002, vor § 873 Rn. 1.

zur Begriffsdefinition der Verdachtsfläche im Sinn des § 2 Abs. 4 BBodSchG<sup>96</sup> wurde festgehalten, dass dem Bundes-Bodenschutzgesetz nicht der Grundstücksbegriff des Zivilrechts zugrunde liege. Gemeint seien die konkreten Flächen, bei denen der Verdacht schädlicher Bodenveränderungen besteht. Auf ihre Erfassung bzw. Abgrenzung in Katastern oder Grundbüchern komme es nicht an. Im Anschluss an diese Ausführungen in der Amtlichen Begründung, die wohl nicht nur für den Grundstücksbegriff im Sinn der Verdachtsfläche nach § 2 Abs. 4 BBodSchG, sondern allgemein von den im Bundes-Bodenschutzgesetz verwendeten Begriff des Grundstücks gelten sollen, wird insbesondere von *Sanden*<sup>97</sup>, von *Frenz*<sup>98</sup>, von *Hipp/Rech/Turian*<sup>99</sup>, *Radtko*<sup>100</sup> und *Queitsch*<sup>101</sup> die Auffassung vertreten, für das Bundes-Bodenschutzgesetz sei nicht der zivilrechtliche Grundstücksbegriff maßgebend. Der Begriff „Grundstück“ solle nach dem Willen des Gesetzgebers nicht im Sinne des Bürgerlichen Rechts verstanden werden, sondern als die konkret betroffene Fläche. Deshalb könne mit „Grundstück“ sowohl ein Teil eines zivilrechtlichen Grundstücks als auch eine Fläche gemeint sein, die sich über Grundstücksgrenzen hinaus erstreckt. *Kotulla*<sup>102</sup> vertritt dagegen die Auffassung, der

---

<sup>96</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 30, zitiert nach Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 2 BodSchG Rn. 19.

<sup>97</sup> Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 2 Rn. 63.

<sup>98</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 2 Rn. 76.

<sup>99</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 1. Aufl. 2000, Rn. 57.

<sup>100</sup> Radtke, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 2 Rn. 30.

<sup>101</sup> Queitsch, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 2 Rn. 33.

<sup>102</sup> In Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 2 Rn. 192 ff..

Grundstücksbegriff sei im Bundes-Bodenschutzgesetz im zivilrechtlichen Sinne zu verstehen. Eine andere Auslegung würde der gängigen Auslegungssystematik widersprechen, nach der dem im Rahmen der historischen Auslegung zu berücksichtigenden Willen des Gesetzgebers für die Auslegung der Norm immer nur dann Bedeutung beizumessen sei, wenn die anderen Auslegungsmethoden, nämlich die Auslegung nach dem Wortlaut, der Systematik und der Teleologie nicht weiterhelfen. Die sonstige Verwendung des Begriffs „Grundstück“ im Bundes-Bodenschutzgesetz spreche für einen zivilrechtlich verstandenen Terminus „Grundstück“. *Kotulla* verweist in diesem Zusammenhang zu Recht auf den mehrfach im Bundes-Bodenschutzgesetz verwendeten Begriff des Grundstückseigentümers<sup>103</sup> bzw. des Eigentümers der betroffenen Grundstücke<sup>104</sup> bzw. des früheren Eigentümers eines Grundstücks<sup>105</sup>. Außerdem sei im Bundes-Bodenschutzgesetz an mehreren Stellen vom Erwerb des Grundstücks<sup>106</sup>, vom Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück<sup>107</sup>, vom Zweck der Nutzung des Grundstücks<sup>108</sup> und vom Verkehrswert eines Grundstücks<sup>109</sup> die Rede. *Kotulla* nennt noch weitere Beispiele. Diese Beispiele machten deutlich, dass der Begriff des Grundstücks im Bundes-

---

<sup>103</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1, § 5 Satz 1, § 7 Satz 1, § 9 Abs. 1 Satz 4, § 10 Abs. 2, § 21 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG.

<sup>104</sup> Vgl. § 12 Satz 1 BBodSchG.

<sup>105</sup> Vgl. § 4 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG.

<sup>106</sup> Vgl. § 4 Abs. 6 Satz 2, § 25 Abs. 4 Satz 1 BBodSchG.

<sup>107</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1, § 7 Satz 1, § 21 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG.

<sup>108</sup> Vgl. § 7 Satz 3 BBodSchG.

<sup>109</sup> Vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BBodSchG.

Bodenschutzgesetz in vielfältigem Zusammenhang im zivilrechtlichen Sinn verwendet wird. Deshalb sollte der Grundstücksbegriff im Bundes-Bodenschutzgesetz im zivilrechtlichen Sinne verstanden werden.

- b) Während der Altlastenbegriff und die Konkretisierung der Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast, der Begriff der schädlichen Bodenveränderung und die Konkretisierung der Anhaltspunkte für deren Vorliegen somit einen deutlichen Grundstücksbezug - sei es zum Grundstück im zivilrechtlichen Sinn oder zu einer Teilfläche eines Grundstücks - aufweisen, soll die integrale orientierende Altlastenuntersuchung gerade nicht vom Grundstück ausgehen, sondern von der in einem Betrachtungsgebiet festgestellten Grundwasserverunreinigung. Ausgehend von der Grundwasserverunreinigung sollen die Grundstücke bzw. die Schadstoffquellen auf Grundstücken ermittelt werden, die diese verursacht haben. Die im Rahmen der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung durchgeführten Maßnahmen sollen nach diesem Ansatz „grundstücks- bzw. flächenübergreifend“ durchgeführt werden. Der konkrete Bezug zwischen der festgestellten Grundwasserverunreinigung und einzelnen Grundstücken - sei es im Sinn des zivilrechtlichen Grundstückes oder im Sinn von kontaminierten Teilflächen eines zivilrechtlich abgegrenzten Grundstücks - ist erst das Ergebnis der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung.

### 3. Behördliche Ermittlungen aufgrund von § 9 Abs. 1 BBodSchG

- a) § 9 Abs. 1 BBodSchG als Rechtsgrundlage

Ziel der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung ist es, die Grundstücke bzw. die Schadstoffquellen auf einzelnen Grundstücken zu ermitteln, die einen relevanten Beitrag zu (festgestellten)

Grundwasserkontaminationen leisten. Die orientierende integrale Altlastenuntersuchung kann - als Grundlage für Anordnungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG - ergeben, von welchen Grundstücken ein relevanter Schadstoffbeitrag zu einer Grundwasserverunreinigung geleistet wird und wer deshalb als potenziell Pflichtiger im Sinn des § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG für die Durchführung weiterer Untersuchungsmaßnahmen und für die Sanierung des Grundstücks in Anspruch genommen werden kann. Da der Verursachungsbeitrag einzelner Grundstücke bzw. einzelner Schadstoffquellen zu Beginn der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung gerade nicht feststeht und deshalb Pflichtige nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG typischerweise nicht in Anspruch genommen werden können, muss die orientierende integrale Altlastenuntersuchung regelmäßig im Wege der Amtsermittlung durch die Behörde selbst durchgeführt werden. Als Rechtsgrundlage für solche behördlichen Ermittlungen kommen sowohl § 9 Abs. 1 BBodSchG als auch § 24 LVwVfG<sup>110</sup> in Betracht. Liegen noch nicht einmal Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Grundwasserverunreinigung von einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeht, können die behördlichen Ermittlungen ihre Rechtsgrundlage auch in § 82 WG (i.V.m. § 8 PolG) haben<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 10 hält zu Recht fest, dass § 9 BBodSchG eine Ermittlungspflicht nur unter Bedingungen regelt. Der Anwendungsbereich des § 24 VwVfG ist deshalb nur verdrängt, wenn die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 BBodSchG auch tatsächlich gegeben sind, also Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegen.

<sup>111</sup> Dazu unten 6.

b) Anhaltspunkte im Sinn von § 3 Abs. 1 BBodSchV

Liegen der zuständigen Behörde Anhaltspunkte dafür vor, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt, so soll sie nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG zur Ermittlung des Sachverhaltes die geeigneten Maßnahmen ergreifen. § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG regelt eine rein behördliche Ermittlungspflicht<sup>112</sup>. Voraussetzung für die Ermittlungstätigkeit der Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG ist, dass Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast bestehen. Ausreichend sind nach § 9 Abs. 1 Satz 1 auch Umstände, die noch nicht die Qualität haben, einen hinreichenden Verdacht für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu begründen. Dies ergibt sich aus dem Vergleich zwischen § 9 Abs. 1 und Abs. 2 BBodSchG. § 9 Abs. 2 BBodSchG fordert als Voraussetzung für behördliche Untersuchungsanordnungen zur Gefährdungsabschätzung gegenüber Verpflichteten gem. § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung aufgrund konkreter Anhaltspunkte. Die „Schwelle“ für behördliche Ermittlungen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG liegt unterhalb der „Schwelle“ für behördliche Anordnungen gegenüber Verpflichteten nach § 9 Abs. 2 BBodSchG.

Andererseits ist eine behördliche Ermittlungstätigkeit nach § 9 Abs. 1 BBodSchG nur statthaft, wenn tatsächlich Anhaltspunkte vorhanden sind, die einen „Anfangsverdacht“ begründen<sup>113</sup>. Da auch die behördliche Ermittlungstätigkeit nach § 9 Abs. 1 BBodSchG zu

---

<sup>112</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 8.

<sup>113</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 11; Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 3.



Grundrechtseingriffen führen kann, sofern Untersuchungen auf privaten Grundstücken durchgeführt werden, genügen bloße Vermutungen, die nicht auf Tatsachen gegründet sind, oder die Absicht allgemeiner Gefahrenvorsorge „ins Blaue hinein“ den Anforderungen des § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht<sup>114</sup>.

Wann Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG vorliegen, zählt § 3 Abs. 1 BBodSchV für Altlasten anhand von Regelbeispielen auf<sup>115</sup>. Nach § 3 Abs. 1 BBodSchV bestehen bei einem Altstandort Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast insbesondere, wenn auf Grundstücken über einen längeren Zeitraum oder in erheblicher Menge mit Schadstoffen umgegangen wurde und die jeweilige Betriebs-, Bewirtschaftungs- oder Verfahrensweise oder Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs nicht unerhebliche Einträge solcher Stoffe in den Boden vermuten lassen.

Bei Altablagerungen sind Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast insbesondere dann gegeben, wenn die Art des Betriebs oder der Zeitpunkt der Stilllegung den Verdacht nahe legen, dass Abfälle nicht sachgerecht behandelt, gelagert oder abgelagert wurden. Eine nicht sachgerechte Ablagerung im Sinn des § 3 Abs. 1 Satz 2 BBodSchV, die Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast in Form einer Altablagerung bietet, liegt in der Regel bei Ablagerungen vor, die vor In-Kraft-Treten des Abfallbeseitigungsgesetzes am

---

<sup>114</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 11 f; Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 61.

<sup>115</sup> Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 61.

11.06.1972 bzw. entsprechender landesrechtlicher Regelungen erfolgten<sup>116</sup>.

§ 3 Abs. 1 BBodSchV gilt nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BBodSchV für schädliche Bodenveränderungen entsprechend. Darüber hinaus sind in § 3 Abs. 2 Satz 2 BBodSchV weitere Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung aufgelistet. Solche Anhaltspunkte ergeben sich insbesondere durch allgemeine oder konkrete Hinweise auf

1. den Eintrag von Schadstoffen über einen längeren Zeitraum und in erheblicher Menge über die Luft oder Gewässer oder durch eine Aufbringung erheblicher Frachten an Abfällen oder Abwässer auf Böden,
2. eine erhebliche Freisetzung naturbedingt erhöhter Gehalte an Schadstoffen in Böden,
3. erhöhte Schadstoffgehalte in Nahrungs- oder Futterpflanzen am Standort,
4. das Austreten von Wasser mit erheblichen Frachten an Schadstoffen aus Böden oder Altablagerungen,
5. erhebliche Bodenabträge und -ablagerungen durch Wasser oder Wind.

Anhaltspunkte im Sinn des § 3 Abs. 1 oder 2 BBodSchV für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung, die behördliche Ermittlungen aufgrund von § 9 Abs. 1 BBodSchG rechtfertigen, werden in den Fällen, in denen integrale orientierende Altlastenuntersuchungen durchgeführt werden sollen, regelmäßig vorliegen. Die integrale Altlastenbearbeitung soll in den Fällen zur Anwendung kommen, in denen die (potenzielle) Altlastensitua-

---

<sup>116</sup>

Bachmann, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 3 BBodSchV Rn. 7.

tion deshalb komplex ist, weil mehrere Schadensquellen benachbart sind oder sich mehrere Schadensquellen überlagern. Die integrale Altlastenbearbeitung kommt deshalb regelmäßig dann zur Anwendung, wenn für das Betrachtungs- oder Untersuchungsgebiet bereits Erkenntnisse vorliegen, die Anhaltspunkte im Sinn des § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 BBodSchV begründen.

Bei den beiden betrachteten Projekten Neckartalaue Stuttgart und Ravensburg liegen Anhaltspunkte im Sinn des § 3 Abs. 1 BBodSchV vor:

- aa) Das Untersuchungsgebiet Neckartalaue Stuttgart ist - wie oben ausgeführt - in drei Bereiche unterteilt, nämlich den Bereich Flaschenhals, den Bereich Kraftwerk-Ost und den Bereich Cannstatter Wasen. In allen drei Bereichen finden sich Altablagerungen, die zum Teil bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts zurückreichen und in den 50er Jahren abgeschlossen wurden. Abgelagert wurden Erdaushub, Bauschutt, Trümmerschutt und zum Teil auch Gewerbeabfälle. Der Zeitraum der Altablagerungen und der Zeitpunkt der Stilllegung dieser Ablagerungen legen den Verdacht nahe, dass dort Abfälle nicht sachgerecht behandelt, gelagert oder abgelagert wurden.

Darüber hinaus sind in den Bereichen Flaschenhals, Kraftwerk-Ost und Mercedesstraße Schadensfälle und Altstandorte bekannt. Bekannt ist außerdem, dass der Mineralölhandel in diesen Bereichen die vorherrschende Branche war. Für den Teilbereich Kraftwerk-Ost ist ferner bekannt, dass es dort Betriebshöfe, Chemische Reinigungen und größere Werkstätten mit stillgelegten Betriebstankstellen gibt. Dies sind allesamt Branchen, von denen bekannt ist, dass mit Schadstoffen umgegangen wird. Es ist auch von einem Umgang mit Schadstoffen über eine längere Zeit auszugehen. Die Tatsache, dass Schadensfälle bekannt sind, spricht außerdem da-

für, dass Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs vorliegen, die zu nicht unerheblichen Einträgen von Schadstoffen in den Boden geführt haben. Deshalb liegen für diese Bereiche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast im Sinn eines Altstandortes vor.

Für das im Projekt Neckartalaue Stuttgart betrachtete Untersuchungsgebiet bestehen deshalb nach dem derzeitigen Erkenntnisstand (dazu oben A I) keine Zweifel daran, dass Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG vorliegen, die eine behördliche Ermittlungstätigkeit nach § 9 Abs. 1 BBodSchG rechtfertigen. Es spricht sogar vieles dafür, dass die vorliegenden Erkenntnisse eine behördliche Ermittlungspflicht nach Maßgabe der Sollvorschrift in § 9 Abs. 1 BBodSchG begründen, weil keine Anzeichen dafür vorliegen, dass trotz des Vorliegens von Anhaltspunkten für eine Altlast ein Ausnahmefall vorliegt, der es rechtfertigen könnte, keine weiteren Ermittlungen durchzuführen. Die Voraussetzungen für behördliche Ermittlungen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG im Bereich Neckartalaue Stuttgart liegen nach alledem vor<sup>117</sup>.

- bb) Gleiches gilt auch im Projekt Ravensburg. Dort ist bekannt, dass sich im Untersuchungsgebiet insgesamt 16 kommunale Ablagerungen mit einer Ausdehnung von ca. 20 ha befinden. Über den Zeitraum, in dem die Ablagerungen vorgenommen wurden, ist der Unterzeichnerin nichts bekannt. Da es sich jedoch um Ablagerungen handelt, die offenbar seit geraumer Zeit abgeschlossen sind, spricht auch bei diesen Ablagerungen vieles dafür, dass sie zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurden (Zeitpunkt der Stilllegung), der nahe legt, dass die Abfälle nicht sachgerecht behandelt, gelagert oder abgelagert wurden.

---

<sup>117</sup>

Zur Bedeutung der Soll-Vorschrift: Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 17 f.

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast im Sinn des § 3 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG liegen im Untersuchungsgebiet Ravensburg auch deshalb vor, weil im Untersuchungsgebiet 39 Altstandorte bekannt sind, von denen 30 als E-Fälle klassifiziert sind. Dies bedeutet, dass eine Erkundung für erforderlich gehalten wurde, um das nächsthöhere Beweinsniveau zu erreichen. Aufgrund der durchgeführten Erkundungen liegen offenkundig Anhaltspunkte dafür vor, dass an den Altstandorten mit Schadstoffen umgegangen wurde und dass der Umgang mit diesen Schadstoffen nicht unerhebliche Einträge in den Boden vermuten lässt.

c) Grundwasserverunreinigungen als Anhaltspunkte für Altlasten

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung bestehen nicht nur in den in § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchV genannten Fällen. Die Verwendung des Wortes „insbesondere“ sowohl in Absatz 1 als auch in Absatz 2 des § 3 BBodSchV zeigt, dass es sich bei den dort aufgelisteten Fällen nur um Beispielfälle handelt<sup>118</sup>.

Nach § 1 Satz 1 BBodSchG ist es Zweck dieses Gesetzes, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wieder herzustellen. Zur Konkretisierung dieses Gesetzeszweckes nennt § 1 Satz 2 BBodSchG drei Handlungsziele. Nach dem zweiten in § 1 Satz 2 festgelegten Handlungsziel sind bei bereits eingetretenen schädlichen Bodenveränderungen der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren<sup>119</sup>. Auch

---

<sup>118</sup> Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 61 spricht von „Regelbeispielen“.

<sup>119</sup> Siehe dazu die Amtliche Begründung, BT-Drs. 13/6701, S. 28, abgedr. bei Fluck, (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 1 BBodSchG Rn. 3 ff.

§ 4 Abs. 3 BBodSchG regelt, dass außer dem Boden und den Altlasten auch die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachten Verunreinigungen von Gewässern zu sanieren sind. Damit wird deutlich, dass auch der Gewässerschutz Teil der Zielsetzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes ist. Dies findet seinen Ausdruck u.a. auch darin, dass sowohl in der Definition der schädlichen Bodenveränderungen in § 2 Abs. 3 als auch in der Definition der Altlasten in § 2 Abs. 5 BBodSchG die Allgemeinheit als Schutzgut ausdrücklich genannt wird. Mit der Einbeziehung der Allgemeinheit als Schutzgut soll erreicht werden, dass der Schutz über das Eigentum und die Gesundheit des Einzelnen hinausgeht. Insbesondere sollen damit auch die ökologischen Bodenfunktionen in ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und damit für das Gemeinwohl geschützt werden. Neben den natürlichen Bodenfunktionen werden auch Gewässer, insbesondere das Grundwasser als Rechtsgut der Allgemeinheit mit unter die Schutzgüter des Bundes-Bodenschutzgesetzes gefasst<sup>120</sup>. Sind die Gewässer sowie insbesondere das Grundwasser jedoch Schutzgüter des Bodenschutzes, können sich Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG, die behördliche Ermittlungsmaßnahmen rechtfertigen, auch daraus ergeben, dass Grundwasserverunreinigungen festgestellt wurden, die auf einen Eintrag von Schadstoffen in einem bestimmten Bereich schließen lassen. Auch die Feststellung von Grundwasserverunreinigungen kann deshalb ein Anhaltspunkt im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG sein, der die Behörde zu behördlichen Ermittlungsmaßnahmen berechtigt (und ggf. verpflichtet).

---

<sup>120</sup>

Becker, Bundes-Bodenschutzgesetz, Stand September 2002, § 2 Rn. 30; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 2 Rn. 70.

d) Prüfwert-Überschreitungen als Anhaltspunkte

§ 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG nimmt Bezug auf die Prüfwerte der Bundes-Bodenschutzverordnung. Sind die dort festgesetzten Prüfwerte überschritten, soll die zuständige Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG die notwendigen Maßnahmen treffen, um festzustellen, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt. Mit der Bezugnahme auf die in der Bundes-Bodenschutzverordnung festgesetzten Prüfwerte konkretisiert § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG den Begriff des Anhaltspunktes. Damit soll die Vollzugspraxis erleichtert werden<sup>121</sup>. Werden die in der Bundes-Bodenschutzverordnung festgelegten Prüfwerte überschritten, soll die zuständige Behörde handeln. Mit Rücksicht darauf, dass das Erreichen der Prüfwerte gem. § 3 Abs. 4 Satz 1 BBodSchV in der Regel auch das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 2 BBodSchG indiziert, verstärkt § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG die Handlungspflicht der Behörde. Bei Überschreiten der Prüfwerte spricht - so *Frenz* - ein „nahezu absolutes Regelgewicht“<sup>122</sup> für das Ergreifen von Aufklärungsmaßnahmen. Diese Aufklärungsmaßnahmen sind nach § 9 Abs. 1 BBodSchG von der Behörde selbst wahrzunehmen. Die Maßnahmen der Behörde können jedoch auch Anordnungen gegenüber Dritten enthalten. Grundlage für solche Anordnungen ist dann allerdings die Eingriffsermächtigung in § 9 Abs. 2 BBodSchG, da § 9 Abs. 1 BBodSchG keine Eingriffsermächtigung für Anordnungen gegenüber Dritte enthält<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 17 „Vollzugshilfe“; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 15.

<sup>122</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 16.

<sup>123</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 8.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass eine Ermittlungstätigkeit der Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG immer dann zulässig ist, wenn - einfache - Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung bestehen. Es muss eine Tatsachenbasis vorliegen, die zu dem Schluss berechtigt, dass das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast nicht ganz unwahrscheinlich ist<sup>124</sup>. Die Handlungsmöglichkeit der Behörde verdichtet sich zunehmend zur Handlungspflicht, wenn feststeht, dass die in der Bundes-Bodenschutzverordnung festgesetzten Prüfwerte überschritten sind. Bei Prüfwertüberschreitungen, kann die Behörde nicht nur eigene Ermittlungsmaßnahmen durchführen, sondern - unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 BBodSchG - auch gegenüber Dritten anordnen, dass die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchgeführt werden.

e) Umfang der Ermittlungspflicht

Der Umfang der Ermittlungspflichten wird in § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG einerseits und in § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG andererseits unterschiedlich umschrieben. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG hat die Behörde bei Vorliegen einfacher Anhaltspunkte die zur Ermittlung des Sachverhalts geeigneten Maßnahmen zu ergreifen. Sind die in der Bundes-Bodenschutzverordnung festgesetzten Prüfwerte überschritten, soll die Behörde gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 die notwendigen Maßnahmen treffen, um festzustellen, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt. § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG schreibt für den Fall des Überschreitens der Prüfwerte vor, dass alle Informationsbeschaffungsmaßnahmen er-

---

<sup>124</sup>

Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 16.



griffen werden sollen, die eine Bejahung oder Verneinung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 3 oder des § 2 Abs. 5 BBodSchG, mithin der schädlichen Bodenveränderung bzw. der Altlast, ermöglichen<sup>125</sup>. Bei Überschreiten der Prüfwerte ist der Umfang der Ermittlungspflicht durch § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG klar vorgegeben. Die Ermittlungen sind so lange fortzuführen, bis die Behörde feststellen kann, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt oder nicht.

Für die Fälle, in denen eine Überschreitung der Prüfwerte der Bundes-Bodenschutzverordnung (noch) nicht festgestellt ist, wird der Umfang der Ermittlungen durch § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG nicht in der gleichen Klarheit vorgegeben. In diesem Fall sind nur geeignete Maßnahmen zur Ermittlung des Sachverhalts zu ergreifen. Aus dem Zusammenspiel von § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG und aus der daran anknüpfenden Tatsache, dass § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG die Gefährdungsabschätzung in zwei Stufen vorsieht, ergibt sich, dass die zur Ermittlung des Sachverhalts geeigneten Maßnahmen im Sinn des § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG darauf gerichtet sein müssen, festzustellen, ob ein hinreichender Verdacht für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG besteht. Sobald ein hinreichender Verdacht im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG besteht, können die weiteren Maßnahmen der Behörde darin bestehen, Untersuchungsanordnungen gegenüber den Verantwortlichen im Sinn des § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG zu treffen. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG trifft die Verwaltung somit keine Pflicht, so weit zu ermitteln, dass der genaue Umfang der Altlast und des Gefahrenpo-

---

<sup>125</sup>

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 22; Becker, Bundes-Bodenschutzgesetz, Stand September 2002, § 9 Rn. 7.

tenzials bekannt wird<sup>126</sup>. Ziel der geeigneten Maßnahmen zur Ermittlung des Sachverhalts im Sinn des § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG ist es vielmehr, entweder die Anhaltspunkte und damit den Anfangsverdacht für das Vorliegen einer Altlast bzw. schädlichen Bodenveränderung auszuräumen oder einen hinreichenden Verdacht für das Vorliegen einer Altlast oder einer schädlichen Bodenveränderung festzustellen.

Weitergehende Ermittlungspflichten treffen die zuständige Behörde nach § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG, wenn die in der Bundes-Bodenschutzverordnung festgesetzten Prüfwerte überschritten sind. Die in § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG angesprochene Prüfwertüberschreitung ergibt dabei aber in Zusammenschau mit § 3 Abs. 4 Satz 1 BBodSchV, dass die Überschreitung von Prüfwerten regelmäßig nicht nur die Ermittlungspflichten der Behörde konkretisiert, sondern außerdem konkrete Hinweise im Sinn von § 9 Abs. 2 BBodSchG indiziert. Damit ist - so *Frenz*<sup>127</sup> - das „Tor“ zu § 9 Abs. 2 BBodSchG und damit zu Anordnungen gegenüber den Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG geöffnet.

Auch wenn insbesondere aufgrund der Feststellung einer Überschreitung der in der Bundes-Bodenschutzverordnung festgesetzten Prüfwerte konkrete Anhaltspunkte einen hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast begründen, ist die zuständige Behörde nicht verpflichtet, Anordnungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG zu erlassen. Die Verwendung des Wortes „kann“ in § 9 Abs. 2 BBodSchG zeigt, dass die in § 9 Abs. 2 BBodSchG genannten Personen nicht immer in Anspruch

---

<sup>126</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 19.

<sup>127</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 22.

genommen werden müssen. Vielmehr besteht auch die Möglichkeit, dass die Behörde trotz des Vorliegens eines hinreichenden Verdachtes einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast aufgrund konkreter Anhaltspunkte selbst Ermittlungen vornimmt oder diese Ermittlungen fortsetzt. Dies ergibt sich zum einen aus § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG im Zusammenspiel mit § 3 Abs. 4 BBodSchV und zum anderen aus einem Erst-Recht-Schluss zu § 9 Abs. 1 BBodSchG. Wenn bereits bei bloßen Anhaltspunkten für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast eine behördliche Ermittlungstätigkeit der Regelfall sein soll, muss dies erst recht gelten, wenn ein hinreichender Verdacht aufgrund konkreter Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast besteht und Gründe dagegen sprechen, die Sanierungspflichtigen selbst heranzuziehen<sup>128</sup>. Gründe, die selbst bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 2 BBodSchG dagegen sprechen, die Pflichtigen zu Untersuchungsmaßnahmen heranzuziehen, können sich insbesondere in den Fällen der hier betrachteten großflächigen Grundwasserverunreinigungen oder großflächig aufgetretenen Bodenveränderungen ergeben. In diesen Fällen können Ermessenserwägungen dafür sprechen, die behördliche Ermittlungstätigkeit fortzusetzen, obwohl eine Inanspruchnahme der Sanierungspflichtigen möglich wäre, um „schadensherdübergreifende „bzw.“ grundstücksübergreifende“ Untersuchungen durchführen zu können. Der Übergang zwischen behördlichen Ermittlungen und der Anordnung von Untersuchungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG kann damit von den zuständigen Behörden im Rahmen des durch die Verwendung des Wortes „kann“ zum Ausdruck gebrachten Opportunitätsgrundsatzes „fließend“ gestaltet werden. Das Vorliegen

---

<sup>128</sup>

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 52.

eines hinreichenden Verdachts an schädlichen Bodenveränderungen oder einer Altlast aufgrund konkreter Anhaltspunkte ist die Mindestschwelle für Anordnungen gegenüber Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG. Das Erreichen oder Überschreiten dieser Mindestschwelle zwingt die Behörde allerdings nicht, eigene Ermittlungsmaßnahmen einzustellen und Anordnungen gegenüber Dritten nach § 9 Abs. 2 BBodSchG für die Fortsetzung der Untersuchungen zu treffen. Ein Anspruch der Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG, beim Vorliegen der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG von einer Inanspruchnahme „verschont“ zu bleiben, besteht dabei allerdings regelmäßig nicht.

f) Leitlinien der Ermittlungen

Inhaltliche Leitlinien für die behördliche Ermittlung durch eigene Ermittlungsmaßnahmen oder durch auf § 9 Abs. 2 BBodSchG gestützte Anordnungen gegenüber Pflichtigen im Sinn des § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG regelt § 9 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG. Danach sind im Rahmen der Untersuchung und Bewertung insbesondere Art und Konzentration der Schadstoffe, die Möglichkeit ihrer Ausbreitung in die Umwelt und ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Nutzung des Grundstücks nach § 4 Abs. 4 BBodSchG zu berücksichtigen. Berücksichtigen meint das Beachten und Einstellen dieser Vorgaben bei der Erarbeitung und Umsetzung der Untersuchungskonzeption. *Bickel*<sup>129</sup> bezeichnet die einzelnen Faktoren, die in § 9 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG aufgezählt werden, zu Recht als Erinnerungsposten, da die sinnvolle Bewer-

---

<sup>129</sup>

Bundes-Bodenschutzgesetz, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 6.

tung eines nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz relevanten Sachverhaltes ohne die Faktoren gar nicht möglich sei<sup>130</sup>.

Maßnahmen der orientierenden Untersuchung sind insbesondere erste technische Maßnahmen wie z.B. Messungen sowie die Entnahme und Untersuchung von Luft-, Boden- und Wasserproben. Auch die Errichtung und der Betrieb von Kontrollstellen sind im Rahmen der orientierenden Untersuchung möglich. Der Sachverhaltsermittlung im Sinn des § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG dienen darüber hinaus insbesondere historische Untersuchungen als örtliche Untersuchungen im Sinn des § 2 Nr. 3 BBodSchV<sup>131</sup>.

#### 4. Behördliche Ermittlungen aufgrund von § 24 LVwVfG

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Die Vorschrift verpflichtet die Behörde zur Ermittlung des für ihre Entscheidung maßgeblichen Sachverhalts von Amts wegen und ordnet damit die Geltung des Untersuchungsgrundsatzes für das Verwaltungsverfahren an<sup>132</sup>. § 9 BBodSchG modifiziert für seinen Anwendungsbereich § 24 LVwVfG. Zum einen verschärft § 9 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 die behördliche Sachverhaltsermittlungspflicht. Die Soll-Regelung erlaubt Ausnahmen von der behördlichen Sachverhaltsermitt-

---

<sup>130</sup> Im Anschluss daran ebenso: Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 20; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 24.

<sup>131</sup> Dazu Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 363; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 20; historische Untersuchungen können darüber hinaus auch Teil der „Erfassung“ von Altlasten und altlastenverdächtigen Flächen aufgrund landesrechtlicher Regelungen im Sinn des § 11 BBodSchG sein.

<sup>132</sup> P. Stelkens/Kallerhoff, in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl. 2001; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Aufl. 2000, § 24 Rn. 1.

lungspflicht nur in atypischen Fällen<sup>133</sup>. Zum anderen regelt § 9 Abs. 2 BBodSchG die Möglichkeit, im Rahmen der behördlichen Ermittlungen Anordnungen gegenüber Dritten zu treffen. Solche Anordnungen werden durch § 24 LVwVfG nicht eröffnet<sup>134</sup>.

Auch wenn § 24 LVwVfG durch § 9 BBodSchG modifiziert wird, wird § 24 LVwVfG durch das Bundes-Bodenschutzgesetz nicht verdrängt. Der Anwendungsbereich des § 9 (Abs. 1) BBodSchG ist erst eröffnet, wenn Anhaltspunkte für bodenschutzrelevante Zustände vorliegen. Ist ein hinreichender Verdacht gegeben, ist § 9 Abs. 2 BBodSchG einschlägig. Unterhalb der Schwelle des Anhaltspunktes für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast kann die Behörde dagegen aufgrund des allgemeinen Untersuchungsgrundsatzes nach § 24 LVwVfG tätig werden. § 9 BBodSchG regelt die Amtsermittlung unter Bedingungen. Deshalb ist der Anwendungsbereich des § 24 LVwVfG nur verdrängt, wenn die Voraussetzungen des § 9 (Abs. 1) BBodSchG auch tatsächlich gegeben sind<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Nummerger, in Oerder/Nummerger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 9 Rn. 2.

<sup>134</sup> Die weitergehende Auffassung von *Nummerger*, in Oerder/Nummerger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 9 Rn. 2, § 9 Abs. 1 BBodSchG biete eine materielle Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die Rechte Privater z.B. für das Betreten von Grundstücken, für den Erlass von Duldungsanordnungen beim Setzen von Probebohrungen oder Untersuchungsbrunnen sowie bei der Aufforderung zur Erteilung von Auskünften, findet in § 9 Abs. 1 BBodSchG keinen Anhaltspunkt; in die Richtung von *Nummerger* ebenfalls Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 14; a.A. dagegen Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 27, der ausdrücklich festhält, dass § 9 Abs. 1 BBodSchG keiner Befugnisse der Länder regelt, in Rechte Dritter einzugreifen. § 9 weist der zuständigen Behörde eine Ermittlungstätigkeit zu, ohne als Ermächtigungsgrundlage für weitere Maßnahmen formuliert zu sein.

<sup>135</sup> So zutreffend Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 10; ebenso Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 15.

Auch § 24 LVwVfG eröffnet deshalb der Behörde Möglichkeiten der Amtsermittlung.

5. Keine Maßnahmen aufgrund des Landesabfallgesetzes und Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg

Nach § 24 LAbfG trifft die Wasserbehörde bei Altlasten (im Sinn des § 22 Abs. 4 LAbfG) diejenigen Maßnahmen und Anordnungen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen zur Untersuchung von Art, Umfang und Ausmaß der Verunreinigungen erforderlich erscheinen (Erkundung). Trotz der Verwendung des Begriffes „Altlasten“ in § 24 LAbfG spricht vieles dafür, dass die Wasserbehörde auf der Grundlage dieser gesetzlichen Regelungen auch Amtsermittlungsmaßnahmen ergreifen kann mit dem Ziel festzustellen, ob eine Altlast vorliegt. Die Frage kann im vorliegenden Zusammenhang unerörtert bleiben, weil die Bestimmung nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes unzulässig und nichtig ist<sup>136</sup>. Auf der Grundlage von § 24 LAbfG können deshalb nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes keine Amtsermittlungsmaßnahmen mehr durchgeführt werden.

Gleiches gilt für die im Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg geregelten Befugnisse. Da der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Erkundung und Sanierung von Altlasten von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht hat, können auch die Ermächtigungsgrundlagen im Landes-Bodenschutzgesetz, um Maßnahmen zur Bodenüberwachung, zum Schutz und zur Sanierung des Bodens durchzuführen oder anzuordnen, keine Anwendung mehr finden<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Dazu oben B II.

<sup>137</sup> Dazu oben B III.

6. „Amtsermittlung“ aufgrund von § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 PolG

Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WG haben die Wasserbehörde und die technische Fachbehörde auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben trifft die Wasserbehörde nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG diejenigen Anordnungen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass auch nach Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes Anordnungen zur Grundwasseranierung - und dementsprechend wohl auch (Erkundungs-)Maßnahmen, die solchen Sanierungsanordnungen vorausgehen - auf die einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen in den Landeswassergesetzen zu stützen sind. Begründet wird dies damit, dass die Definition des Begriffs Boden in § 2 Abs. 2 BBodSchG das Grundwasser nicht umfasse<sup>138</sup>. Diese Auffassung übersieht, dass das in § 1 Satz 2 BBodSchG genannte Handlungsziel der Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten ausdrücklich auf Gewässerverunreinigungen erstreckt wird, die durch schädliche Bodenveränderungen und Altlasten verursacht sind. Dementsprechend erstreckt § 4 Abs. 3 BBodSchG die Sanierungspflicht der nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG Verpflichteten auf „durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern“. Hipp/Rech/Turian<sup>139</sup>, legen zu Recht dar, dass die umfassende Regelung der Sanierungspflicht auch Bedeutung für die

---

<sup>138</sup> So z.B. Vierhaus, NJW 1998, 1262, 1263 f, insbesondere 1264; in diese Richtung wohl auch Kobes, NVwZ 1998, 786, 788.

<sup>139</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 382.



damit korrespondierenden Ermächtigungsnormen für die Untersuchung von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten nach § 9 BBodSchG hat<sup>140</sup>. Soweit es um die Untersuchung von Gewässerverunreinigungen geht, die durch eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast verursacht sind, verdrängt § 9 BBodSchG als speziellere Vorschrift die landeswasserrechtlichen Generalklauseln<sup>141</sup>. Der Rückgriff auf § 82 Abs. 1 WG ist jedoch in den Fällen nicht durch die speziellere Regelung im Bundes-Bodenschutzgesetz ausgeschlossen, in denen das Bundes-Bodenschutzgesetz keine Anwendung finden kann, weil - obwohl Anhaltspunkte für eine Gewässerverunreinigung vorliegen - (noch) keine Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast bestehen. Ein Rückgriff auf das Wasserrecht als Rechtsgrundlage für Amtsermittlungsmaßnahmen kommt deshalb - außer in den Fällen, in denen Schadstoffe ohne Bodenpassage unmittelbar in Gewässer gelangen - dann in Betracht, wenn die Zurechnung einer Schadstofffahne in Gewässern, insbesondere im Grundwasser, zu einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast noch nicht möglich ist oder bei großflächigen, nicht zurechenbaren Gewässerverunreinigungen<sup>142</sup>. Deshalb kommen insbesondere in der ersten Phase der Informationsbeschaffung Maßnahmen in Betracht, die nicht (nur) auf

---

<sup>140</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 382, erwähnen in diesem Zusammenhang nur § 9 Abs. 2 BBodSchG als Ermächtigungsnorm für die Anordnung von Untersuchungen. Gleiches gilt jedoch auch für die in § 9 Abs. 1 BBodSchG geregelte behördliche Ermittlungspflicht.

<sup>141</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 382 unter Hinweis auf die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg zum Verhältnis Altlastenrecht - Wasserrecht vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes: VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 565.

<sup>142</sup> Vgl. hierzu Übersicht bei Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 383.

das Bundes-Bodenschutzgesetz, sondern auch oder nur auf das Wasserrecht gestützt sind<sup>143</sup>.

Erlangt die zuständige (Wasser-)Behörde erste Hinweise, wonach eine Gefahr oder eine Störung vorliegen könnte, ist die (Wasser-)Behörde aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 24 LVwVfG verpflichtet, durch eigene Ermittlungen festzustellen, ob eine Gefahr oder zumindest ein durch Tatsachen begründeter Gefahrenverdacht vorliegt<sup>144</sup>.

Ergeben sich hinreichende Verdachtsgründe, dass z.B. Schadstoffe in erheblichem Umfang das Grundwasser bedrohen, liegt ein Gefahrverdacht vor, der wegen des hohen Wertes des Grundwassers in der Regel einer Gefahr im Rechtssinne gleichgesetzt werden kann<sup>145</sup>. Bestehen zum Zeitpunkt der Maßnahmen zur weiteren Gefahrerforschung Unklarheiten über Zustands- und Verhaltensstörer, kommt nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg eine unmittelbare Ausführung der erforderlichen weiteren Untersuchungsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 PolG in Betracht. § 8 PolG findet nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg nicht nur dann Anwendung, wenn ein der Behörde bekannter Störer außer Stande ist, die zur Gefahrenbeseitigung erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen, sondern immer dann, wenn ein rechtswidriger Zustand gegeben ist, aber die Behörde diesen Zustand nicht durch Maßnahmen gegen einen Störer bereinigen

---

<sup>143</sup> Becker, Bundes-Bodenschutzgesetz, Stand September 2002, § 9 BBodSchG Rn. 8.

<sup>144</sup> Bulling/Finkenbeiner/Eckardt/Kibele, Wassergesetz für Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stand 07.05.2001, § 82 Rn. 37; die Kosten, die für solche Maßnahmen zur Aufklärung eines Anfangsverdacht entstehen, sind nicht als Kosten einer unmittelbaren Ausführung von Maßnahmen zur Abwehr oder Beseitigung gesetzwidriger Zustände erstattungsfähig; dazu Bulling/Finkenbeiner/Eckardt/Kibele, a.a.O., § 82 Rn. 37 a.

<sup>145</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 298, 300; vgl. Rudisile, VBIBW 1993, 321, 327 m.w.N.

kann<sup>146</sup>. Ein Rückgriff auf § 8 PolG kommt allerdings dann nicht in Betracht, wenn die Inanspruchnahme eines Störers möglich ist<sup>147</sup>. Ein Rückgriff auf § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG kommt ferner dann nicht in Betracht, wenn die Voraussetzung für behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG vorliegen, wenn also Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt bzw. dass die Grundwasserverunreinigung ihre Ursache in einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung hat. Kann die Grundwasserverunreinigung oder die Schadstofffahne im Grundwasser einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast zugerechnet werden, verdrängt § 9 BBodSchG als speziellere Vorschrift die landeswasserrechtliche Generalklausel<sup>148</sup>.

Insbesondere in den Fällen, in denen der Anfangsverdacht oder der Gefahrverdacht einer Gewässerverunreinigung, insbesondere Grundwasserverunreinigung vorliegt, dieser jedoch noch keiner schädlichen Bodenveränderung bzw. Altlast in der Weise zugeordnet werden kann, dass Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast bestehen und außerdem Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Gewässerverunreinigung durch diese schädliche Bodenveränderung bzw. Altlast verursacht ist, kommt ein Rückgriff auf die Ermächtigungsnorm im Wassergesetz in Betracht. Besteht ein Gefahrverdacht, ohne dass ein potenzieller Störer bekannt ist, kann die zuständige Be-

---

<sup>146</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1990, 232, 233; VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1986, 325, 326; hierzu auch Rudisile, VBIBW 1993, 321, 328.

<sup>147</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 298, 299; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.09.2001 - 10 S 259/01 - UA, S. 22; in dem neueren Urteil vom 18.09.2001 verweist der VGH in diesem Zusammenhang auf § 9 Abs. 2 BBodSchG; Rudisile, VBIBW 1993, 321, 328.

<sup>148</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 382 f für § 9 Abs. 2 BBodSchG; dies muss in gleicher Weise auch für § 9 Abs. 1 BBodSchG gelten.

hörde nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG die erforderlichen Maßnahmen zur Erforschung der Gefahr (und der Ursache) der Gewässerverunreinigung im Wege der unmittelbaren Ausführung ergreifen. In diesen Fällen greift nach Ermittlung des Störers auch die Kostenersatzpflicht nach § 8 Abs. 2 PolG.

## 7. Ergebnis

Rechtsgrundlage für behördliche Ermittlungen im Zusammenhang mit Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen ist in erster Linie § 9 Abs. 1 BBodSchG. Liegen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädliche Bodenveränderung vor, ergibt sich aus § 9 Abs. 1 BBodSchG im Regelfall eine behördliche Ermittlungspflicht. Diese behördliche Ermittlungspflicht erstreckt sich auch auf Verunreinigungen in Gewässern, insbesondere im Grundwasser, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese durch die Altlast oder schädliche Bodenveränderung verursacht sind.

Liegen noch keine Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG für das Vorliegen einer Altlast vor, können Amtsermittlungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 24 LVwVfG durchgeführt werden, der in diesem Fall nicht durch § 9 Abs. 1 BBodSchG verdrängt wird. § 24 LVwVfG ist auch maßgebend, wenn erste Hinweise für eine Gewässerverunreinigung, insbesondere eine Verunreinigung des Grundwassers, vorliegen, die noch keinen Gefahrenverdacht begründen und die noch keiner Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zugeordnet werden können.

Besteht aufgrund konkreter Tatsachen der Gefahrenverdacht einer Gewässerverunreinigung, die jedoch keiner Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zugeordnet werden kann, können die zuständigen Wasserbehörden Amtsermittlungsmaßnahmen im Wege der unmittelbaren Ausführung nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG

durchführen, wenn zum Zeitpunkt der Maßnahmen eine Anordnung gegenüber einem potenziellen Störer nicht in Betracht kommt. Dies gilt insbesondere dann, wenn der potenzielle Störer noch nicht bekannt ist.

Ausgangspunkt der integralen Altlastenbearbeitung sind großflächige Grundwasserverunreinigungen, die regelmäßig zu Beginn der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung noch keiner schädlichen Bodenveränderung oder Altlast zugerechnet werden können. Dies gilt insbesondere dann, wenn - wie in den beiden Projektgebieten Neckartalaue und Ravensburg - eine Vielzahl potenzieller Schadstoffquellen vorhanden ist, die sich teilweise überlagern. In diesen Fällen werden die Voraussetzungen für behördliche Ermittlungen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG häufig deshalb nicht gegeben sein, weil die Gewässerverunreinigung keiner Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zugeordnet werden kann. Ausgangspunkt der integralen orientierenden Untersuchungen ist in diesem Fall deshalb regelmäßig § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG. § 9 Abs. 1 BBodSchG wird jedoch in dem Moment zur Grundlage der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen, in dem Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung oder eine Altlast und Anhaltspunkte für eine Zurechnung der Gewässerverunreinigung zu einer bestimmten schädlichen Bodenveränderung oder Altlast vorliegen. Ab diesem Zeitpunkt verdrängt § 9 Abs. 1 BBodSchG als speziellere bundesrechtliche Vorschrift die landeswasserrechtliche Handlungs- und Eingriffsermächtigung.

#### 8. Mitwirkungspflichten/Duldungspflichten

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG soll die Behörde die zur Ermittlung des Sachverhalts geeigneten Maßnahmen ergreifen, wenn ihr Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt. Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG sind im Rahmen der Untersuchung und Bewertung insbesondere Art und Konzentration der

Schadstoffe, die Möglichkeit ihrer Ausbreitung in die Umwelt und ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Nutzung des Grundstücks nach § 4 Abs. 4 BBodSchG zu berücksichtigen. Diese beispielhafte Auflistung der relevanten Aspekte für die Datenbeschaffung gilt auch für die orientierenden Untersuchung. Dabei erfordern insbesondere geeignete Maßnahmen zur Ermittlung der Art und Konzentration der Schadstoffe und zur Ermittlung der Möglichkeit ihrer Ausbreitung in die Umwelt Untersuchungsmaßnahmen wie z.B. die Einrichtung von Messstellen auf Grundstücken und damit Eingriffe in die Rechte Dritter. In der Literatur wird insbesondere von *Numberger*<sup>149</sup> die Auffassung vertreten, § 9 Abs. 1 BBodSchG enthalte eine materielle Ermächtigungsgrundlage für die besonderen Untersuchungs- und Ermittlungspflichten der Bodenschutzbehörde. § 9 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BBodSchG würden der Behörde Eingriffsbefugnisse z.B. für das Betreten von Grundstücken, für den Erlass von Duldungsanordnungen beim Setzen von Probebohrungen oder Untersuchungsbrunnen und bei der Aufforderung zur Erteilung von Auskünften einräumen<sup>150</sup>.

Die Auffassung, § 9 Abs. 1 BBodSchG verschaffe der Behörde eine Eingriffsbefugnis, um Duldungsanordnungen gegenüber betroffenen Grundstückseigentümern oder Nutzungsberechtigten von Grundstücken zu treffen, ist mit dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht vereinbar. § 9 Abs. 1 BBodSchG regelt einen Handlungsauftrag für die Behör-

---

<sup>149</sup> In Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 9 Rn. 2; in diese Richtung auch Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 14.

<sup>150</sup> Unklar insoweit Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 359, nach denen § 9 Abs. 1 BBodSchG zwar keine Anordnungsermächtigung enthält. Andererseits wird ausgeführt, die Inanspruchnahme des Eigentümers beschränke sich bei behördlichen Ermittlungen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG auf die Duldung behördlicher Maßnahmen. Offen bleibt dabei, ob die Duldung möglicherweise auch durch eine Duldungsverfügung „erzwungen“ werden könnte.

de. § 9 Abs. 1 BBodSchG enthält jedoch keine Anordnungsermächtigung<sup>151</sup>. Dies zeigt insbesondere der Vergleich zwischen § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 BBodSchG mit § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG. Während in § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG ausdrücklich von Anordnungen die Rede ist, verpflichtet § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG die Behörde, geeignete Maßnahmen zu ergreifen; nach § 9 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG soll die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen treffen. Von Anordnungen ist dagegen in § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht die Rede. § 9 Abs. 1 BBodSchG regelt deshalb keinerlei Befugnisse, in Rechte Dritter einzugreifen<sup>152</sup>.

Bestätigt wird dies auch durch § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG. Danach bestimmen sich die sonstigen Pflichten zur Mitwirkung der in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen sowie Duldungspflichten der nach § 12 BBodSchG Betroffenen nach Landesrecht. § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG enthält eine landesrechtliche Öffnungsklausel<sup>153</sup>. Durch sie wird klargestellt, dass das Bodenschutzgesetz insoweit keine Regelung trifft, sondern die Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zur Gesetzgebung befugt bleiben<sup>154</sup>. § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG behält den Ländern zum einen die bodenschutzrechtliche Kompetenz vor, „sonstige Pflichten zur Mitwirkung“ der nach § 4 BBodSchG Pflichtigen zu regeln. Mit dem Begriff der „sonstigen Pflichten zur Mitwirkung“ der Verantwortlichen nach § 4 BBodSchG werden alle Pflichten erfasst, die diesem Personenkreis auferlegt werden können. Eingeschränkt ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder allerdings dadurch, dass es sich

---

<sup>151</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 359; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 8.

<sup>152</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 27.

<sup>153</sup> Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 9 Rn. 20.

<sup>154</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 66.

um „sonstige“ Pflichten handeln muss. Die Gesetzesermächtigung ist den Ländern also nur für die Regelung solcher Pflichten verblieben, die materiell neben die im Bundes-Bodenschutzgesetz geregelten Pflichten treten. Durch die Regelung der Ermächtigung in § 9 Abs. 2 Satz 1 (und 2) BBodSchG gegenüber den nach § 4 BBodSchG Pflichtigen Untersuchungsanordnungen zu treffen, ist deshalb eine landesrechtliche Normierung von weiteren oder weitergehenden Pflichten zur Gefährdungsabschätzung ausgeschlossen<sup>155</sup>. Bei den im Landesrecht zu regelnden (Mitwirkungs-)Pflichten muss es sich um Pflichten handeln, die rechtlich betrachtet neben die bestehenden Regelungen des Bundesgesetzes treten und demnach einen anderen Bezugspunkt aufweisen. Gegen die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG, die durch das Gebrauchmachen von den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund mit Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes ausgelöst wurde, würden dagegen Landesgesetze verstoßen, die bundesgesetzlich geregelte Pflichten, insbesondere die in § 9 Abs. 2 BBodSchG verankerte Pflicht zur Durchführung von Untersuchungsanordnungen auf dem Gebiet der Gefahrerforschung nur ergänzen oder erweitern<sup>156</sup>. Dagegen bestehen insbesondere gegen die Regelung von Pflichten, die die Überlassung eigener Informationen an die Behörde vorschreiben, keine Bedenken<sup>157</sup>. Gleiches gilt auch für die landesrechtliche Regelung von Mitteilungspflichten.

Eine entsprechende Regelung findet sich in § 7 BodSchG BW, insbesondere in dessen Absätze 1 und 2. Dort sind Mitteilungspflichten sowie Auskunftspflichten geregelt. Die dort geregelten „sonstigen Mitwirkungs-

---

<sup>155</sup> Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 9 Rn. 21.

<sup>156</sup> Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 BBodSchG Rn. 135.

<sup>157</sup> Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 9 Rn. 21.



pflichten“ überschreiten die durch die landesrechtliche Öffnungsklausel in § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG umschriebene Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht. Sie können deshalb auch nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes beibehalten werden<sup>158</sup>.

Neben § 7 BodSchG BW regelt auch § 23 Abs. 3 Satz 2 LAbfG unter Verweisung auf § 40 Abs. 2, 3 und 4 KrW-/AbfG für Altstandorte Mitwirkungspflichten, insbesondere Auskunftspflichten und Betretungsrechte der zuständigen Behörde. Auch diese Vorschrift gilt nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes weiter, weil das Bundes-Bodenschutzgesetz insoweit keine abschließende Regelung trifft, sondern landesrechtliche Regelungen aufgrund der landesrechtlichen Öffnungsklausel zulässt.

Für die in § 12 BBodSchG genannten Betroffenen kann das Landesrecht nach der landesrechtlichen Öffnungsklausel in § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG Duldungspflichten vorsehen. Zu den in § 12 BBodSchG genannten Betroffenen gehören u.a. die Eigentümer der betroffenen Grundstücke. Diese können ggf. auch schon von den sonstigen Pflichtigen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz erfasst sein, wenn das betroffene Grundstück im Sinn des § 4 Abs. 3 Satz 4 BBodSchG mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast belastet ist. Darauf ist der Begriff der betroffenen Grundstücke in § 12 BBodSchG jedoch nicht beschränkt. Betroffen im Sinn des § 12 BBodSchG ist - so die Amtliche Begründung des Gesetzentwurfs<sup>159</sup> - jeder, der durch die durchzuführenden Maßnahmen oder den Zustand des Grundstücks nach Abschluss der Maßnahme in seinen Schutzgütern berührt sein kann. Betroffen im Sinn des § 12 BBodSchG kann deshalb auch ein Grundstückseigentü-

---

<sup>158</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 67.

<sup>159</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 41 f; zitiert nach Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 12 Rn. 3.

mer sein, dessen Grundstück selbst nicht mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast belastet ist. Darüber hinaus gehören zu den nach § 12 BBodSchG Betroffenen auch die sonstigen betroffenen Nutzungsberechtigten. Dies sind diejenigen, die ein dingliches oder obligatorisches Recht an den Grundstücken haben, wie z.B. Erbbauberechtigte oder Mieter sowie Pächter<sup>160</sup>. § 12 BBodSchG erwähnt außerdem die betroffene Nachbarschaft. Dies sind all diejenigen, die durch die Altlast oder deren Sanierung potenziell geschädigt, erheblich benachteiligt oder erheblich belästigt werden und in einer räumlichen oder zeitlichen Beziehung zur Altlast stehen, die sie aus der Allgemeinheit herausheben<sup>161</sup>. Selbst wenn Grundstücke, die nur von Untersuchungs- oder Sanierungsmaßnahmen betroffen sind, selbst jedoch nicht mit einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast belastet sind, nicht in den Kreis der betroffenen Grundstücke zu fassen wäre, würden die Grundstücke bzw. die Eigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten dieser Grundstücke zumindest über den Begriff der „betroffenen Nachbarschaft“ erfasst. So weist z.B. *Fluck*<sup>162</sup> ausdrücklich darauf hin, dass zur Nachbarschaft auch Nachbarn gehören, deren Grundstücke für Sanierungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden müssen.

§ 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG stellt klar, dass die Länder die Möglichkeit haben, landesrechtlich Duldungspflichten der nach § 12 BBodSchG Betroffenen zu bestimmen. Unter Duldungspflichten sind solche Pflichten zu verstehen, die kein Tätigwerden der Pflichtigen vorsehen. Insbesondere die Verankerung der Öffnungsklausel in § 9 Abs. 2 Satz 3

---

<sup>160</sup> Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 12 Rn. 33.

<sup>161</sup> Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 12 BBodSchG Rn. 34.

<sup>162</sup> In Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 12, Rn. 35.

BBodSchG macht deutlich, dass es sich um solche Duldungspflichten handelt, die eine Gefahrerforschung flankieren sollen. Die Duldungspflichten beschränken sich dabei nicht nur auf die Duldung von Untersuchungsmaßnahmen der Pflichtigen im Sinn des § 4 BBodSchG aufgrund von Anordnungen von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG. Die Duldungspflichten erstrecken sich auch auf Untersuchungsmaßnahmen der Behörden. Die landesrechtliche Regelung von Duldungspflichten soll die Behörden oder die nach § 9 Abs. 2 BBodSchG zur Untersuchung verpflichteten Personen in die Lage versetzen, ihrer Aufgabe nachzukommen<sup>163</sup>.

Nach § 7 Abs. 3 BodSchG BW sind der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, den Bodenschutzbehörden, den technischen Fachbehörden und deren Beauftragten zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg den Zutritt zu Grundstücken und die Vornahme von Ermittlungen, insbesondere die Entnahme von Bodenproben zu gestatten. § 7 Abs. 3 BodSchG BW regelt somit Betretungsrechte und Duldungspflichten von Grundstückseigentümern und den Inhabern tatsächlicher Gewalt über ein Grundstück<sup>164</sup>. § 7 Abs. 3 BodSchG BW hält sich im Rahmen der in § 9 Abs. 2 Satz 3 BBodSchG geregelten landesrechtlichen Öffnungsklausel und kann deshalb auch nach In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes beibehalten werden. Die Pflicht Grundstückseigentümer oder sonstige Nutzungsberechtigte von Grundstücken, orientierende Untersuchungsmaßnahmen der zuständigen Behörden auf ihren Grundstücken zu dulden, ergibt sich mithin aus § 7 Abs. 3 BodSchG BW (sowie ggf. aus § 23 Abs. 3 Satz 2 LAbfG i.V.m. § 40 Abs.

---

<sup>163</sup> Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 BBodSchG Rn. 135.

<sup>164</sup> Ein Betretungsrecht für Altstandorte regelt außerdem § 23 Abs. 3 Satz 2 LAbfG i.V.m. § 40 Abs. 2 KrW-/AbfG. Auch diese Regelung gilt nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes fort.

2, 3 und 4 KrW-/AbfG). Die Duldungspflicht kann ggf. durch eine Duldungsverfügung durchgesetzt werden. Diese gilt insbesondere dann, wenn der Zutritt zum Grundstück verweigert wird<sup>165</sup>.

9. Kosten von Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG

a) Vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes war sehr umstritten, ob im Vorfeld der Feststellung einer Altlast (bzw. einer schädlichen Bodenveränderung) Rechte und Pflichten der Verantwortlichen und Betroffenen bestehen. Zwar war es schon vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes nach der herrschenden Ansicht unbestritten, dass behördliche Maßnahmen, die der Erkundung und Erforschung bestehender Verdachtsmomente für das Vorliegen einer Gefahr dienten, von den Betroffenen zu dulden waren. Umstritten war allerdings, ob die potenziell Verantwortlichen bei Verdachtslagen auch zur Durchführung von eigenen Untersuchungsmaßnahmen verpflichtet werden konnten bzw. ob die Kosten behördlicher Maßnahmen von Verantwortlichen zurückverlangt werden konnten<sup>166</sup>.

Diese bis zum In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes ungeklärten Fragen werden durch § 9 BBodSchG i.V.m. der Kostenregelung in § 24 Abs. 1 BBodSchG weitgehend geklärt<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> Spilok, BodSchG BW, 1992, § 7 Rn. 9.

<sup>166</sup> Siehe dazu insbesondere Seibert, DVBl. 1992, 664, 666 ff. mit einem umfassenden Überblick zur Rechtsprechung; nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg traf den potenziell Verantwortlichen eine Gefahrerforschungspflicht. Zur Rechtsprechung siehe VGH Baden-Württemberg, DÖV 1985, 687; NVwZ 1991, 491; NVwZ 1991, 493.

<sup>167</sup> Schöneck, in Sanden/Schöneck, Bundes-Bodenschutzgesetzes, 1998, § 9 Rn. 3; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 6.

- b) Wie bereits ausgeführt, regelt § 9 BBodSchG in seinen beiden Absätzen zwei unterschiedliche Bereiche der Erforschung von Bodenveränderungen und Altlasten. § 9 Abs. 1 BBodSchG enthält eine rein behördliche Ermittlungspflicht, während § 9 Abs. 2 den zuständigen Behörden die Möglichkeit eröffnet, anzuordnen, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen haben. § 9 Abs. 2 BBodSchG ermächtigt die zuständige Behörde somit zu Gefahrerforschungseingriffen gegenüber Dritten.

Gefahrerforschungseingriffe gegenüber Dritten setzen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG allerdings voraus, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht. Dagegen sollen behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG schon dann ergriffen werden, wenn - einfache - Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt.

Die Kostenregelung in § 24 Abs. 1 BBodSchG korrespondiert mit der Unterscheidung zwischen der behördlichen Ermittlungspflicht nach § 9 Abs. 1 BBodSchG und der Möglichkeit nach § 9 Abs. 2 BBodSchG, Untersuchungsmaßnahmen gegenüber Dritten anzuordnen. Nach § 24 Abs. 1 BBodSchG haben die Verpflichteten u.a. die Kosten der nach § 9 Abs. 2 BBodSchG angeordneten Maßnahmen zu tragen. Um in den Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 BBodSchG zu gelangen, ist nach dem klaren Wortlaut von § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG eine behördliche Anordnung der Maßnahme notwendig<sup>168</sup>. Werden Maßnahmen aus eigenem Antrieb

---

<sup>168</sup>

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 24 Rn. 4; Sondermann/Henke, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 24 Rn. 7.

ohne staatliches Verlangen durchgeführt, bedarf es keiner Verteilung der Kostenlast. In diesem Fall sind die Kosten in jedem Fall vom Handelnden zu tragen. Bedeutung hat dies insbesondere für die Kostenerstattungsregelung in § 24 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG. Danach sind den zur Untersuchung Herangezogenen die Kosten zu erstatten, wenn im Fall des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG die Untersuchungen den Verdacht nicht bestätigen und wenn die Herangezogenen die den Verdacht begründenden Umstände nicht zu vertreten haben. In diesem Fall haben die zur Untersuchung Herangezogenen einen Erstattungsanspruch. Dieser Erstattungsanspruch setzt jedoch voraus, dass die Behörde im Fall des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG Untersuchungsmaßnahmen angeordnet hat.

Für behördliche Ermittlungsmaßnahmen trifft § 24 BBodSchG dagegen keine Kostenregelung. Daraus schließt die Literatur - soweit sie sich mit dem Problem befasst - zu Recht, dass bei behördlichen Ermittlungsmaßnahmen aufgrund von § 9 Abs. 1 BBodSchG die Kostenlast bei der Behörde bleibt<sup>169</sup>. Nach dieser Auffassung kann die Behörde die für behördliche Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 entstandenen Untersuchungskosten auch nicht nachträglich auf den Verursacher abwälzen, wenn sich herausstellt, dass eine Altlast oder schädliche Bodenveränderung vorliegt<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 8; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 550; Sondermann, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 10; Erbguth/Stollmann, NuR 1999, 127, 129; unklar dagegen, allerdings wohl vorrangig auf die landesrechtlichen Regelungen abstellend Erbguth/Stollmann, GewArch 1999, 283, 285; Numberger, in Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetzes, 1999, § 9 Rn. 2 und Rn. 16; Schönfeld, in Oerder/Numberger/Schönfeld, a.a.O., § 24 Rn. 2; Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetzes, 3. Aufl. 2002, § 24 Rn. 1; in diese Richtung auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 03.09.2002 - 10 S 957/02 - BA, S. 4.

<sup>170</sup> Schönfeld, in Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetzes, 1999, § 24 Rn. 2.

§ 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG trifft nach dieser - zutreffenden - Auffassung eine ausdrückliche und abschließende Kostentragungspflicht. Die Pflicht, Kosten für Untersuchungsmaßnahmen zu tragen, ist für die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG danach auf Kosten für Untersuchungen beschränkt, die die zuständige Behörde nach § 9 Abs. 2 BBodSchG anordnet.

- c) Abweichend von der herrschenden Meinung in der Literatur, dass die Behörde die Kosten für Ermittlungsmaßnahmen aufgrund von § 9 Abs. 1 BBodSchG auch nicht nachträglich auf die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG abwälzen kann, vertreten *Schlabach* und *Heck*<sup>171</sup> die Auffassung, die Maßnahmen zur Ermittlung von Verdachtsflächen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG seien gebührenpflichtige Amtshandlungen nach § 1 Abs. 1 LGebG. In den Fällen, in denen Untersuchungen das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ergeben haben, könnten die Kosten der Amtsermittlung nach dem Landesgebührengesetz Baden-Württemberg auf den Störer abgewälzt werden. Dies gelte auch für Auslagen, die nach § 26 Abs. 1 Satz 2 LGebG BW zu ersetzen sind, soweit sie das übliche Maß erheblich übersteigen. Aus den Regelungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes, insbesondere aus § 24 Abs. 1 BBodSchG lasse sich nicht schließen, dass Kosten, also Gebühren und Auslagen, die im Rahmen von Amtsermittlungsmaßnahmen der Behörde nach § 9 Abs. 1 BBodSchG entstehen, nicht geltend gemacht werden können<sup>172</sup>. Maßnahmen zur Untersuchung von Art und Umfang schädlicher Bodenverunreinigungen bzw. Altlasten gehören nach Auffassung von *Schlabach/Heck* in den Pflichtenkreis der nach § 4 Abs. 3, Abs. 5 und Abs. 6

---

<sup>171</sup> Schlabach/Heck, BayVBI 2001, 262 ff.

<sup>172</sup> Schlabach/Heck, BayVBI 2001, 262, 267.

BBodSchG Verantwortlichen. Deshalb treffe diese auch die materielle Kostentragungspflicht, die in § 24 Abs. 1 BBodSchG geregelt sei. § 24 Abs. 1 BBodSchG könne nicht so verstanden werden, dass eine Pflicht zur Tragung der Kosten nur dann bestehe, wenn eine förmliche Anordnung ergangen sei. Sinn und Zweck der Kostenzuweisungsregelung in § 24 BBodSchG sei es, denjenigen endgültig und umfassend mit den Kosten zu belasten, der als Verhaltensstörer oder Zustandsstörer verantwortlich sei. Deshalb gebe es keinen sachlichen Grund, den durch behördliche Untersuchungen ermittelten zur Erkundung und Sanierung Verantwortlichen von den Kosten behördlicher Untersuchungsmaßnahmen freizustellen und stattdessen die Allgemeinheit zu belasten. § 9 Abs. 1 BBodSchG solle es der Behörde im Sinne der Effektivität der Gefahrenabwehr ermöglichen, bei Verdachtsmomenten unverzüglich Untersuchungen zu veranlassen. Es ginge zu Lasten effektiven Handelns, wenn von vornherein klar wäre, dass die Behörde im Falle der Amtsermittlung keine Möglichkeit zur Kostenabwälzung habe. Folge davon wäre es, dass die Behörde, bevor sie tätig wird, umfassende Vorermittlungen anstellt, um in den Bereich des § 9 Abs. 3 BBodSchG zu kommen und damit die Möglichkeit einer Kostenüberwälzung zu haben<sup>173</sup>. Alle diese Gesichtspunkte sprechen nach *Schlabach/Heck* dafür, dass § 24 BBodSchG weder hinsichtlich der Erhebung von Verwaltungsgebühren noch hinsichtlich der gesonderten Geltendmachung von Auslagen (gem. § 26 Abs. 1 Satz 2 LGebG BW) eine abschließende Regelung trifft.

- d) Der Auffassung von *Schlabach/Heck*, dass die Kosten der Amtsermittlung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG auf der Grundlage des Landesgebührengesetzes nachträglich auf die Pflichtigen nach § 4

---

<sup>173</sup>

Schlabach/Heck, BayVBl 2001, 263, 266.



Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG abgewälzt werden können, kann nicht gefolgt werden. Der Wortlaut von § 24 Abs. 1 BBodSchG, die „Systematik“ der beiden Absätze von § 9 BBodSchG in Verbindung mit der Kostentragungsregelung in § 24 Abs. 1 BBodSchG sowie insbesondere die Entstehungsgeschichte sprechen dafür, dass § 24 Abs. 1 BBodSchG eine bundesgesetzlich abschließende Regelung über die Kostentragung bei Maßnahmen der Untersuchung von Altlasten (bzw. schädlichen Bodenveränderungen) trifft. Den Ländern ist es deshalb verwehrt, andere, d.h. weitergehende oder einschränkende Kostenpflichten festzulegen. § 24 BBodSchG verdrängt deshalb die materiellen landesrechtlichen Kostentragungsvorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts<sup>174</sup>. Gleiches gilt auch für die Anwendung des Landesgebührenrechts. Auch der Anwendung des Landesgebührenrechts steht die Sperrwirkung des § 24 Abs. 1 BBodSchG entgegen.

Im Einzelnen ist dazu Folgendes festzuhalten:

- aa) Das Bundesverwaltungsgericht<sup>175</sup> hat in einem Urteil zu § 52 Abs. 4 BImSchG dargelegt, dass die Sperrwirkung einer bundesgesetzlichen Regelung nicht bereits deshalb ausscheidet, weil Gebühren einer bundesrechtlichen Regelung von vornherein entzogen wären. Zwar führen die Länder das Bundes-Bodenschutzgesetzes gem. Art. 83 GG als eigene Angelegenheit aus. In einem solchen Fall ist die Regelung des Verfahrens einschließlich der Regelung des Verwaltungsgebührenrechts grundsätzlich Sache der Länder. Dies gilt allerdings nur, soweit nicht ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt (Art. 84

---

<sup>174</sup> Schöneck, in Sanden/Schöneck, Bundes-Bodenschutzgesetzes, 1998, § 24 Rn. 5.

<sup>175</sup> BVerwG, NVwZ 2000, 73, 76.

Abs. 1 GG). Eine solche andere Bestimmung ist in § 24 BBodSchG zu sehen, der im Wege der Annexkompetenz zulässigerweise auch Regelungen zur Gebührenerhebung und zur Geltendmachung von Auslagen für behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG regelt.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Eine kompetenzgemäße bundesgesetzliche Regelung entfaltet gegenüber den Ländern Sperrwirkung. Die Länder sind an einer Regelung gehindert, unabhängig davon, ob die Regelung gleichlautend ist oder von der bundesgesetzlichen Regelung abweicht. Für das Bodenschutzrecht hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Ergänzend wurde beim Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) sowie für Altablagerungen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Abfallbeseitigung) zurückgegriffen. Der Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes verdrängt landesrechtliche Regelungen, soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht „Gebrauch gemacht“ hat. Gebrauchmachen in diesem Sinn bedeutet den Erlass gesetzlicher Vorschriften, die selbst materiell die entsprechende Gesetzesmaterie gestalten<sup>176</sup>. Ob eine die Sperrwirkung auslösende inhaltliche Regelung durch Bundesgesetz anzunehmen ist, hängt davon ab, ob die bundesrechtliche Vorschrift die Materie abschließend und erschöpfend regelt. Dabei ist insbesondere in den Fällen, in denen es an einer ausdrücklichen Aussage des Bundesgesetzgebers fehlt, eine Gesamtwürdi-

---

<sup>176</sup>

BVerfGE 34, 9, 28; BVerwG, NVwZ 2000, 73, 76.

gung des betreffenden Normenbereiches vorzunehmen<sup>177</sup>. Unerheblich sind dabei allerdings bloße Motive sowie Wert- und Zielvorstellungen des Bundesgesetzgebers, soweit sie nicht in eindeutigen positiven oder negativen gesetzlichen Regelungen Ausdruck gefunden habe. Hat der Bund in diesem Sinn eine gesetzliche Regelung erlassen, können Länder nur noch Lücken ausfüllen, nicht jedoch als unzulänglich empfundene Vorschriften nachbessern.

- bb) Der Wortlaut von § 24 Abs. 1 BBodSchG ist nicht eindeutig. Insbesondere regelt § 24 Abs. 1 BBodSchG nicht ausdrücklich, dass die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG die kostenrechtliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht zu tragen hätten. Dass diese Kosten bei der Behörde verbleiben, ergibt sich vielmehr nur aus dem Umkehrschluss zu § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG und aus der Systematik der §§ 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG. Selbst der in § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG verwendete Begriff der Kosten ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mehrdeutig<sup>178</sup>. Unter dem Begriff „Kosten“ werden - wie z.B. § 1 Abs. 1 VwKostG zeigt - häufig Auslagen und Gebühren zusammengefasst. Das Bundesverwaltungsgericht weist jedoch zu Recht darauf hin, dass der Begriff „Kosten“ vom Sprachgehalt her auch auf entstandene Aufwendungen im Sinn von Auslagen, also Kosten für die Beauftragung Dritter oder die Benutzung bestimmter Materialien, denkbar ist. Für eine solche Beschränkung des Begriffs der Kosten spreche u.a., dass in verschiedenen Kostenvorschriften bundesrechtlicher Materien, die die Verwaltung durch Landesbehörden gem. Art. 83 f GG vorsehen, die Kostenvorschriften ausdrücklich über Auslagen hinaus auf Gebühren er-

---

<sup>177</sup> BVerfGE 67, 299, 324; BVerfGE 49, 343, 358.

<sup>178</sup> So BVerwG, NVwZ 2000, 73, 76 zu § 52 Abs. 4 BImSchG.

streckt werden. Das Bundesverwaltungsgericht verweist in diesem Zusammenhang zu Recht auf den Wortlaut von § 21 Abs. 1 AtG, § 47 Abs. 1 WStrG und § 24 Abs. 1 GenTG. In diesen bundesrechtlichen Vorschriften wird der Begriff der Kosten jeweils durch den Klammerzusatz „(Gebühren und Auslagen)“ legal definiert. Diese Gesetzesregelungen könnten in der Tat dafür sprechen, dass der Begriff der Kosten nicht nur in § 52 Abs. 4 BImSchG<sup>179</sup>, sondern auch in § 24 Abs. 1 BBodSchG auf den Begriff der Auslagen bzw. Aufwendungen beschränkt ist.

- cc) Die Frage kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben. Selbst wenn der Begriff der „Kosten“ in § 24 Abs. 1 BBodSchG im eingeschränkten Sinne nur als Aufwendungen im Sinne von Auslagen zu verstehen wäre, spricht jedenfalls der Zweck der Vorschrift, die hinsichtlich der Kosten von Untersuchungsmaßnahmen im engen Zusammenhang mit der Regelungssystematik von § 9 Abs. 1 und Abs. 2 BBodSchG gesehen werden muss, dafür, dass die Geltendmachung von Kosten für behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG ausgeschlossen werden sollte. Dies gilt auch für die Geltendmachung von Kosten über die Erhebung von Verwaltungsgebühren bzw. über die gesonderte Erhebung von Auslagen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 LGebG. Wie bereits dargelegt, war bis zum In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes umstritten, ob die potenziell Verantwortlichen im Vorfeld der Feststellung einer schädlichen Bodenveränderung bzw. einer Altlast für Untersuchungsmaßnahmen oder zur Tragung der Kosten behördlicher Maßnahmen in Anspruch genommen werden können. Das Bundes-Bodenschutzgesetz will hinsichtlich dieser Frage mit der Regelung in § 9 BBodSchG in Verbindung mit der Kostenregelung

---

<sup>179</sup>

Dazu BVerwG, NVwZ 2000, 73, 76.

in § 24 Abs. 1 BBodSchG Klarheit schaffen. Dabei unterscheidet das Bundes-Bodenschutzgesetz zwei Stufen der Altlastenerkundung. Auf der ersten Stufe regelt § 9 Abs. 1 BBodSchG eine rein behördliche Ermittlungspflicht. Diese Pflicht wird schon beim Vorliegen von Anhaltspunkten für bodenschutzrechtswidrige Zustände wirksam. Untersuchungspflichten der Verantwortlichen bestehen auf dieser Stufe nach der Systematik von § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG noch nicht. Untersuchungspflichten der Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG treten nach § 9 Abs. 2 BBodSchG erst dann ein, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte ein hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht. Insoweit kann den Ausführungen von *Schlabach/Heck*<sup>180</sup> nicht gefolgt werden, § 9 Abs. 1 BBodSchG diene (nur) der Effektivität der Gefahrenabwehr<sup>181</sup>. Diese Auffassung verkennt, dass § 9 Abs. 1 BBodSchG einerseits und § 9 Abs. 2 BBodSchG andererseits an unterschiedliche „Qualitäten“ des Gefahrenverdacht anknüpfen. Untersuchungspflichten der Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG setzen einen qualifizierten Gefahrenverdacht aufgrund konkreter Anhaltspunkte voraus. Die Handlungspflicht der Behörde besteht dagegen schon bei einfachen Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Altlast.

Durch die an die unterschiedlichen Absätze von § 9 BBodSchG anknüpfende Kostenregelung in § 24 Abs. 1 BBodSchG wird verdeutlicht, dass nicht nur die Untersuchungspflicht der Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG einen qualifizierten Gefahrenverdacht voraussetzen, sondern auch die Kostentragungspflicht.

---

<sup>180</sup> BayVBI 2001, 263, 266.

<sup>181</sup> Schlabach/Heck, BayVBI 2001, 263, 266.

- dd) Die Kostentragungspflicht wird darüber hinaus noch durch eine weitere Voraussetzung eingeschränkt. Die Kostentragungspflicht setzt nach § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG eine behördliche Anordnung voraus. Auch dies wird von *Schlabach/Heck* verkannt<sup>182</sup>. Fehlt es an einer behördlichen Untersuchungsanordnung aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG, trifft die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG nach der Regelungssystematik von § 9 Abs. 1 und 2 sowie § 24 Abs. 1 BBodSchG keine Kostentragungspflicht. Insofern trifft das Bundes-Bodenschutzgesetz eine abschließende Regelung, die die Anwendung des Landesgebührenrechts ausschließt.
- ee) Bestätigt wird dies durch die Entstehungsgeschichte des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme<sup>183</sup> vorgeschlagen, in § 4 BBodSchG einen neuen Absatz 4 a einzufügen. In dem neuen Absatz 4 a sollte u.a. geregelt werden, dass die zuständige Behörde Maßnahmen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetzes selbst durchführen oder durchführen lassen kann, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der schädlichen Bodenveränderung oder der Altlast, der auf der Altlast beruhenden weiträumigen Gewässerverunreinigung oder aufgrund der Anzahl der nach § 4 Abs. 3 Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist.

In der Begründung dieses Vorschlags wurde ausdrücklich auf das Stadium der Gefährdungsabschätzung abgestellt. In diesem Stadium sei häufig bereits ein koordiniertes Vorgehen erforderlich. Durch die Änderung solle gewährleistet werden, dass die behördli-

---

<sup>182</sup> Schlabach/Heck, BayVBl 2001, 263, 266.

<sup>183</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 51 f, abgedr. bei Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 4 BBodSchG Rn. 50.

che Ausführung von Maßnahmen während des gesamten Erkundungs- und Sanierungsverfahrens und sowohl bei Altlasten als auch bei schädlichen Bodenverunreinigungen möglich wird.

Der neue § 4 Abs. 4 a sollte nach dem Vorschlag des Bundesrates ergänzt werden durch eine entsprechende Regelung in § 24 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG mit folgendem Wortlaut:

*„Die Kosten für behördliche Maßnahmen nach § 4 Abs. 4 a - neu - tragen die Verpflichteten.“<sup>184</sup>*

Der Ergänzungsvorschlag des Bundesrates wurde von der Bundesregierung mit der Begründung zurückgewiesen, die erforderliche Koordination der zu treffenden Maßnahmen rechtfertige keinen Selbsteintritt einer Behörde, da diese die erforderlichen Maßnahmen mit den Verpflichteten aufeinander abstimmen und sie - bei Untätigkeit der Verpflichteten - nach Landesrecht im Rahmen einer Ersatzvornahme selbst durchführen könne<sup>185</sup>.

Die Diskussion über die Ergänzung von § 4 BBodSchG um einen Absatz 4 a und über die Ergänzung von § 24 BBodSchG um eine korrespondierende Kostenregelung zeigt, dass sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat der Auffassung waren, dass eine Erstattung der Kosten für behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach den Vorgaben des Bundes-Bodenschutzgesetzes nur bei einer entsprechenden ausdrücklichen Regelung im Bundes-Bodenschutzgesetz möglich ist.

---

<sup>184</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 58 f, abgedr. bei Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 24 BBodSchG Rn. 8.

<sup>185</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 62 f, abgedr. bei Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 4 BBodSchG Rn. 63.

- ff) Dies belegt im Übrigen auch § 24 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG, der eine Kostenerstattungsregelung für den Fall vorschreibt, dass die Behörden von ihrem Selbsteintrittsrecht nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BBodSchG bei der Erstellung eines Sanierungsplans Gebrauch macht. Auch für diesen Fall ist eine ausdrückliche Kostenerstattungsregelung zugunsten der Behörden vorgesehen. Daraus folgt, dass für alle anderen behördlichen Maßnahmen, insbesondere für alle behördlichen Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG eine Kostenerstattung nicht in Betracht kommt. Die Regelungssystematik des Bundes-Bodenschutzgesetzes schließt deshalb auch eine ergänzende Anwendung des Landesgebührenrechtes aus.
- e) Als Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass die Kosten für behördliche Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG bei der Behörde verbleiben. Auch wenn die behördlichen Untersuchungsmaßnahmen das Vorliegen einer Altlast bestätigen, können die Kosten für behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht nachträglich auf die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG abgewälzt werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Behörde von der Möglichkeit, nach § 9 Abs. 1 BBodSchG, Untersuchungsmaßnahmen anzuordnen, keinen Gebrauch macht, obwohl bereits ein hinreichender Verdacht einer Altlast aufgrund konkreter Anhaltspunkte vorliegt. Solange die Behörde auf der Grundlage ihrer behördlichen Ermittlungspflicht nach § 9 Abs. 1 BBodSchG von der Anordnung von Untersuchungsmaßnahmen gegenüber Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG absieht, hat die Behörde die Kosten der Ermittlungen selbst zu tragen. Dies gilt auch für den Fall, dass die Behörde Dritte mit Ermittlungs- und Untersuchungsmaßnahmen beauftragt.



10. Kosten von behördlichen Untersuchungsmaßnahmen aufgrund von § 82 WG

Wie oben ausgeführt, kommen insbesondere vor oder in der ersten Phase der Informationsbeschaffung, die § 9 Abs. 1 BBodSchG regelt, Maßnahmen in Betracht, die nicht auf das Bundes-Bodenschutzgesetz, sondern auch auf das Wasserrecht gestützt werden können oder müssen. Zu den speziellen Aufklärungsmaßnahmen, die sich (ausschließlich) auf das Grundwasser beziehen, gehört z.B. die Aufklärung der Frage, ob das Grundwasser belastet ist und mit welchen Stoffen das Grundwasser belastet ist. Das Wasserrecht ist insbesondere auch dann heranzuziehen, wenn noch keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, aufgrund derer eine Schadstofffahne im Grundwasser einer potenziellen Altlast zugeordnet werden könnte<sup>186</sup>. Soweit die Ermächtigungsgrundlage nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG im Einzelfall bei der Ermittlung und Untersuchung von Altlasten nicht durch § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG verdrängt wird, andererseits jedoch gestützt auf § 82 Abs. 1 Satz 2 WG keine Anordnung gegenüber einem Störer im Sinn der §§ 6, 7 PolG getroffen werden kann, weil ein der Behörde bekannter Störer außerstande ist, die zur Gefahrerforschung und Gefahrbeseitigung erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen, oder weil ungeklärt ist, wer als Verursachungs- oder Zustandsstörer in Betracht kommt, kommt nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg eine Erstattung der für die Amtsermittlung entstandenen Kosten nach § 81 Abs. 1 Satz 2 WG, § 8 Abs. 2 PolG in Betracht, wenn die Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörde einen Störer ergeben, der in Anspruch genommen werden

---

<sup>186</sup>

Zur Heranziehung der wasserrechtlichen Eingriffsgrundlagen Becker, BBodSchG, Stand September 2002, § 3 BBodSchG Rn. 8; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, 381 ff.

kann<sup>187</sup>. Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg findet § 8 PolG nicht nur dann Anwendung, wenn ein der Behörde bekannter Störer außer Stande ist, die zur Gefahrenforschung und Gefahrenbeseitigung erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen. § 8 PolG findet vielmehr immer dann Anwendung, wenn ein rechtswidriger Zustand gegeben ist, aber die Behörde diesen Zustand nicht durch Maßnahmen gegen einen Störer bereinigen kann. Diese Voraussetzungen sind auch dann gegeben, wenn durch Maßnahmen der Gefahrenforschung erst geklärt werden muss, welcher Störer für die eingetretene Gefahr verantwortlich ist. Eine Kostenerstattung nach § 8 Abs. 2 PolG ist allerdings nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg in all den Fällen ausgeschlossen, in denen die Inanspruchnahme auch nur eines Störers möglich ist. Eine unmittelbare Ausführung der Gefahrenforschungseingriffe nach § 8 PolG (i.V.m. § 82 Abs. 1 Satz 2 WG) setzt nicht nur voraus, dass § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht anwendbar ist, weil noch keine Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegen oder eine Grundwasserverunreinigung keiner schädlichen Bodenveränderung oder Altlast zugerechnet werden kann, sondern auch, dass keine der nach § 6 oder 7 PolG verantwortlichen Personen vorhanden, erreichbar oder zur Gefahrenabwehr in der Lage ist<sup>188</sup>. Die Möglichkeiten, Kosten für behördliche Untersuchungsmaßnahmen des Grundwassers aufgrund von § 8 Abs. 2 PolG i.V.m. § 82 Abs. 1 Satz 2 WG erstatet zu erlangen, sind deshalb nur auf wenige Fälle beschränkt. Relevant werden können Maßnahmen nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG und daran anknüpfend die Kostenerstattungsregelung in § 8 Abs. 2 PolG insbesondere zu Beginn der integralen Altlastenbearbei-

---

<sup>187</sup> Zur Kostenerstattung nach § 81 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 PolG siehe Rudisile, VBIBW 1993, 321, 328; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1990, 232 f.

<sup>188</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 298, 299; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.09.2001 - 10 S 259/01 - UA, S. 22.

tung. Die integrale Altlastenbearbeitung hat ihren Ausgangspunkt in großflächigen Grundwasserverunreinigungen, die zu Beginn der Untersuchungen regelmäßig noch keiner schädlichen Bodenveränderung oder Altlast zugerechnet werden können.

#### 11. „Freiwillige“ Lösung: Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Im nur für Altlasten geltenden Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes finden sich in § 13 BBodSchG Regelungen zur Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung. Danach kann die zuständige Behörde bei Altlasten, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der nach § 4 BBodSchG erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen aufgrund von Art, Ausbreitung und Menge der Schadstoffe in besonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, Sanierungsuntersuchungen sowie die Vorlage eines Sanierungsplanes verlangen. Im Zusammenhang mit dem Sanierungsplan regelt § 13 Abs. 4 BBodSchG ausdrücklich, dass mit dem Sanierungsplan der Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Plans vorgelegt werden kann, der die Einbeziehung Dritter vorsehen kann. § 13 Abs. 4 BBodSchG erwähnt damit die Möglichkeit eines öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrages ausdrücklich. Dabei hat § 13 Abs. 4 BBodSchG allerdings keinen konstitutiven, sondern klarstellenden Charakter. Klargestellt wird, dass der Sanierungsplan nicht zwingend durch Verwaltungsakt für verbindlich erklärt werden muss, sondern auch Gegenstand eines Sanierungsvertrages sein kann. Außerdem wird klargestellt, dass nur ein Vertrag mit diesem Gegenstand einen „Sanierungsvertrag“ im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes ist.

Öffentlich-rechtliche Verträge, die vor der Fertigstellung des Sanierungsplanes oder nach dessen Verbindlicherklärung durch Verwaltungsakt abgeschlossen werden, sind dadurch nicht ausgeschlossen. Der An-

wendungsbereich öffentlich-rechtlicher Verträge erstreckt sich vielmehr auf die gesamte Phase der Bodensanierung. Deshalb können Vereinbarungen insbesondere auch über die Pflicht und den Umfang von Gefährdungsabschätzungen und Sanierungsuntersuchungen getroffen werden<sup>189</sup>. Öffentlich-rechtliche Verträge können deshalb auch im Anwendungsbereich von § 9 BBodSchG geschlossen werden.

In einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, der die Gefährdungsabschätzung und Untersuchung nach § 9 Abs. 1 (und möglicherweise Abs. 2) BBodSchG zum Gegenstand hat, könnte nicht nur geregelt werden, dass die Untersuchungsmaßnahmen für mehrere Grundstücke koordiniert durchzuführen sind. Darüber hinaus könnten in einem solchen öffentlich-rechtlichen Vertrag auch Regelungen darüber getroffen werden, wer die Kosten solcher Untersuchungsmaßnahmen zu tragen hat.

Die potenziell Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG, die Vertragspartner eines solchen öffentlich-rechtlichen Vertrages sein könnten, sind jedoch regelmäßig zum Abschluss eines solchen Vertrages nur bereit, wenn mit einem solchen Vertrag Vorteile für sie verbunden sind. Beim Abschluss eines Sanierungsvertrages nach § 13 Abs. 4 BBodSchG könnte sich ein Vorteil für die zur Sanierung Verpflichteten insbesondere daraus ergeben, dass sie aufgrund der vertraglichen Regelung einen stärkeren Einfluss auf den Ablauf der Sanierung und die Art der Maßnahmen ausüben kann und eine Berücksichtigung der individuellen, vor allem finanziellen Möglichkeiten gewährleistet ist. Die (potenziellen) Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG werden mit dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages im Zusammenhang mit der Untersuchung und Sanierung von Altlasten regelmäßig das Ziel verfolgen, Kostensicherheit und Sicherheit über die durchzuführen-

---

<sup>189</sup>

Frenz/Heßler, NVwZ 2001, 13, 14; Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 13 Rn. 227.

den Maßnahmen zu erreichen. Liegen zunächst nur einfache Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung vor, ist für die zuständige Behörde jedoch regelmäßig kein Kenntnisstand erreicht, auf dem verbindliche Zusagen über die künftig durchzuführenden Maßnahmen und die dafür aufzuwendenden Kosten möglich sind. Schon aus diesem Grund dürfte das von den potenziell Pflichten angestrebte Ziel der Maßnahmen- und Kostensicherheit durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu diesem Zeitpunkt regelmäßig nicht erreichbar sein. Hinzu kommt, dass nach der hier vertretenen Auffassung die Kosten für behördliche Ermittlungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG regelmäßig von der Behörde selbst zu tragen sind. Auch aufgrund der Anwendung der wasserrechtlichen Handlungsermächtigung in § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 2 PolG kommt nur in Einzelfällen eine Kostenerstattung für behördliche Ermittlungsmaßnahmen in Betracht. Der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit dem Ziel einer Kostenüberwälzung von der Behörde auf die potenziell Pflichten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG bietet vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Kostenlast für Ermittlungsmaßnahmen in dem frühen Untersuchungsstadium regelmäßig von der Behörde zu tragen ist, keine Vorteile, sondern eher Nachteile. Aus all diesen Gesichtspunkten dürfte der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu einem Zeitpunkt, zu dem nur einfache Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast bestehen, nicht in Betracht kommen.

Die materiellen Anforderungen an den Inhalt eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ergeben sich in erster Linie aus dem Bundes-Bodenschutzgesetz als dem betroffenen Spezialgesetz. Ergänzend sind die Regelungen der §§ 54 ff. VwVfG heranzuziehen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Möglichkeit des Abschlusses eines Vergleichsvertrages nach § 55 VwVfG. Da der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages in der Phase der integralen orientierenden Untersuchung regelmäßig nicht in Betracht kommen dürfte und zudem in erheblichem Maße von den

konkreten Umständen des Einzelfalles abhängt, wird im vorliegenden Zusammenhang darauf verzichtet, allgemeine Hinweise für die inhaltlichen Gestaltungsgrenzen öffentlich-rechtlicher Verträge zu geben.

### III. Detailuntersuchung

#### 1. Begriff

- a) Das Bundes-Bodenschutzgesetz verwendet den Begriff der Detailuntersuchung nicht. Im Rahmen der Regelung der zweistufig ausformten Gefährdungsabschätzung in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 BBodSchG, ist vielmehr nur von der Ermittlung des Sachverhalts durch geeignete Maßnahmen beim Vorliegen von Anhaltspunkten für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast einerseits (§ 9 Abs. 1 BBodSchG) und von notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht (§ 9 Abs. 2 BBodSchG), andererseits die Rede.

Der Begriff der „notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung“ wird in § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG nicht näher konkretisiert. § 9 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG regelt ergänzend, dass die zuständige Behörde verlangen kann, dass die Untersuchungen von Sachverständigen oder Untersuchungsstellen nach § 18 BBodSchG durchgeführt werden. Der Hauptregelungsinhalt von § 9 Abs. 2 BBodSchG besteht darin, dass die „Eingriffsschwelle“<sup>190</sup> für Anordnungen gegenüber Dritten geregelt wird. Dabei wird die bis

---

<sup>190</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 370

zum In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes maßgebende herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur umgesetzt, dass die Behörde nicht nur dann zum Einschreiten berechtigt ist, wenn objektiv eine Gefahr tatsächlich besteht. Entsprechend dem Zweck der Gefahrenabwehr kann die Behörde vielmehr bereits dann eingreifen, wenn (nur) ein durch Tatsachen begründeter Verdacht besteht<sup>191</sup>. Mit der Regelung dieser Eingriffsschwelle werden Gefahrforschungseingriffe unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 BBodSchG materiell der Gefahrenabwehr zugerechnet<sup>192</sup>.

§ 9 Abs. 2 BBodSchG ermächtigt zur Anordnung von Maßnahmen zur Feststellung, ob dem Grunde nach eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt (Gefahrerkennung), zur Ermittlung von Art, Umfang und Ausmaß (nähere Gefahrenbestimmung) und der Ursache von Gefahren (Ursachenerforschung).

Zu den Maßnahmen, die aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG ergriffen werden können, gehören auch Detailuntersuchungen. Dies ergibt sich insbesondere aus § 3 Abs. 4 Satz 2 BBodSchV. § 3 Abs. 4 Satz 1 BBodSchV greift zunächst unter ausdrücklicher Verweisung auf § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG die dort geregelte Eingriffsschwelle auf und regelt, dass konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, in der Regel vorliegen, wenn Untersuchungen eine Überschreitung von Prüfwerten ergeben oder wenn aufgrund

---

<sup>191</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 370 unter Hinweis insbesondere auf VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1993, 298 und Rudisile, VBIBW 1993, 321, 327.

<sup>192</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 41; ähnl.: Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 9 BBodSchG Rn. 8.

einer Bewertung nach § 4 Abs. 3 BBodSchV eine Überschreitung von Prüfwerten zu erwarten ist. Für den Fall, dass ein hinreichender Verdacht i. S. dieses Satzes 1 oder aufgrund sonstiger Feststellungen besteht, ordnet § 3 Abs. 4 Satz 2 BBodSchV an, dass eine Detailuntersuchung durchgeführt werden soll. § 3 Abs. 4 BBodSchG konkretisiert § 9 Abs. 2 BBodSchG<sup>193</sup>.

- b) Der Begriff der Detailuntersuchung ist in § 2 Nr. 4 BBodSchV definiert. Danach sind Detailuntersuchungen vertiefte weitere Untersuchungen zur abschließenden Gefährdungsabschätzung, die insbesondere der Feststellung von Menge und räumlicher Verteilung von Schadstoffen, ihrer mobilen oder mobilisierbaren Anteile, ihrer Ausbreitungsmöglichkeiten im Boden, Gewässer und Luft sowie der Möglichkeit ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen dient. Ergänzend regelt § 3 Abs. 5 Satz 1 BBodSchV, dass bei Detailuntersuchungen auch festgestellt werden soll, ob sich aus räumlich begrenzten Anreicherungen von Schadstoffen innerhalb einer Verdachtsfläche oder altlastverdächtigen Fläche Gefahren ergeben und ob und wie eine Abgrenzung von nicht belasteten Flächen geboten ist.
- c) Der Umfang der Detailuntersuchungen orientiert sich am Ziel der „abschließenden Gefährdungsabschätzung“, das nicht nur in § 9 Abs. 2 BBodSchG, sondern auch in der Begriffsdefinition der Detailuntersuchung in § 2 Nr. 4 BBodSchG genannt ist. Die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung und damit auch die Detailuntersuchung als eine mögliche Maßnahme i. S. des § 9 Abs. 2 BBodSchG, dienen einerseits der Feststellung, ob eine

---

<sup>193</sup>

Bachmann, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 3 BBodSchG Rn. 23.



schädliche Bodenveränderung oder Altlast tatsächlich vorliegt. Andererseits soll aufgrund dieser Untersuchungen auch bestimmt werden, in welchem Umfang Sanierungsmaßnahmen durchzuführen sind<sup>194</sup>.

2. Zielsetzung: Grundstücksbezogene Maßnahmen

Nach dem „Optimierten administrativen Ansatz zur Integralen Altlastenbearbeitung“ sollen Detailuntersuchungen immer grundstücksbezogen erfolgen<sup>195</sup>. Die für die Detailuntersuchung erforderlichen Maßnahmen sollen gegenüber den Verantwortlichen angeordnet werden. Insoweit ergeben sich gegenüber dem Regelfall der Altlastenbearbeitung keine Besonderheiten.

3. Anordnung von Detailuntersuchungen aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG

a) § 9 Abs. 2 BBodSchG als Rechtsgrundlage

Bereits im Zusammenhang mit dem Begriff der „Detailuntersuchung“ wurde oben ausgeführt, dass als Rechtsgrundlage für die Anordnung von Detailuntersuchungen in erster Linie § 9 Abs. 2 BBodSchG in Betracht kommt. Nach § 9 Abs. 2 BBodSchG darf die Behörde Untersuchungsanordnungen gegenüber den als Ordnungspflichtigen in Frage kommenden Personen erlassen<sup>196</sup>. Die

---

<sup>194</sup> Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 40; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 60.

<sup>195</sup> B II 3 des Arbeitspapiers des Amtes für Umweltschutz der Landeshauptstadt Stuttgart, Optimierter administrativer Ansatz zur Integralen Altlastenbearbeitung, Stand 15.4.2002.

<sup>196</sup> Sondermann, in: Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 28.

Anordnungsmöglichkeiten der Behörde nach § 9 Abs. 2 BBodSchG werden durch § 9 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG weiter konkretisiert. Danach kann die Behörde auch verlangen, dass Sachverständige oder Untersuchungsstellen nach § 18 BBodSchG anstelle der in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die Untersuchungen durchführen. In Anspruch genommen werden auch in diesem Fall die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen. Wird eine Anordnung nach § 9 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG erlassen, können diese jedoch nicht in eigener Person tätig werden, sondern müssen die genannten sachkundigen Personen mit der Durchführung der angeordneten Maßnahmen betrauen. Dies dient der Sicherstellung der Qualität der Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung<sup>197</sup>.

- b) Hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast

Wie bereits ausgeführt, setzt der Erlass von Untersuchungsanordnungen gegenüber Pflichtigen i. S. des § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG voraus, dass konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die einen hinreichenden Verdacht der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen. Mit den Tatbestandsmerkmalen „konkret“ und „hinreichend“ wird der anordnungsfähige Gefahrerforschungseingriff nach § 9 Abs. 2 BBodSchG von dem im Weg der Amtsermittlung aufzuklärenden Anfangsverdacht nach § 9 Abs. 1 BBodSchG abgegrenzt<sup>198</sup>. Wann konkrete Anhaltspunkte den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, ist eine Frage des Einzelfalles. Festgehalten

---

<sup>197</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 9 Rn. 63.

<sup>198</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 374.

werden kann allerdings, dass im Vergleich zum einfachen Gefahrverdacht nach § 9 Abs. 1 BBodSchG ein höheres Wahrscheinlichkeitsmaß hinsichtlich des tatsächlichen Vorliegens einer Gefahr verlangt werden muss<sup>199</sup>. Die Inanspruchnahme der als Störer in Betracht kommenden Personen ist nur zulässig, wenn es überwiegend wahrscheinlich erscheint, dass Gefahren in Form von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten tatsächlich vorliegen und die fraglichen Personen für die Abwehr bzw. Beseitigung dieser Gefahren nach § 4 BBodSchG auch verantwortlich sind<sup>200</sup>. Dabei sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlich vorhandenen Gefahr um so geringer, je höherrangig das bedrohte Rechtsgut ist und je gravierender die ihm drohenden Schäden sind<sup>201</sup>.

Das Gebrauchmachen von den Anordnungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 2 BBodSchG wird in der Praxis maßgeblich durch § 3 Abs. 4 BBodSchV geprägt. Nach § 3 Abs. 4 Satz 1 BBodSchV liegen konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast i. S. des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG begründen, in der Regel vor, wenn Untersuchungen eine Überschreitung von Prüfwerten des Anhangs zum Bundes-Bodenschutzgesetz ergeben haben oder wenn aufgrund einer Bewertung der von Verdachtsflächen oder altlastverdächtigen Flä-

---

<sup>199</sup> Sondermann, in: Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 29.

<sup>200</sup> Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 9 BBodSchG Rn. 8.

<sup>201</sup> Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 9 BBodSchG Rn. 8; Sondermann, in: Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 9 Rn. 29; Giesberts, in: Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 BBodSchG Rn. 104.

chen ausgehenden Gefahr nach § 4 Abs. 3 BBodSchV eine Überschreitung von Prüfwerten zu erwarten ist. Mit den Prüfwerten werden die Anforderungen an das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, konkretisiert.

- c) Untersuchung möglicher Gewässerverunreinigungen aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG

Fraglich ist, ob - bei Vorliegen eines hinreichenden Verdachts - aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG auch Anordnungen zur Untersuchung möglicher Gewässerverunreinigungen getroffen werden können<sup>202</sup>. In Betracht kommen insbesondere Grundwasseruntersuchungen aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG. Dabei ist sowohl die Konstellation denkbar, dass eine Grundwasserverunreinigung bekannt ist und aufgrund der Anordnungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG ermittelt werden soll, ob diese Grundwasserverunreinigung von dem jeweiligen Grundstück ausgeht. Denkbar ist auch der umgekehrte Fall, dass vor allem Informationen über die Bodenbelastung vorliegen und ermittelt werden soll, ob und in welchem Umfang dadurch Grundwasserverunreinigungen verursacht werden.

- aa) Nach dem Regierungsentwurf zum Bundes-Bodenschutzgesetz sollte § 9 Abs. 2 folgende Fassung erhalten<sup>203</sup>:

---

<sup>202</sup> Diese Frage wurde vom OVG Berlin im Beschluss vom 19.1.2001 (NVwZ 2001, 582, 583) offen gelassen. Der VGH Baden-Württemberg geht dagegen im Beschluss vom 3.9.2002 - 10 S 957/02 - BA, S. 3 ff - ohne weitere Begründung davon aus, dass aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG auch Grundwasseruntersuchungen angeordnet werden können.

<sup>203</sup> BT-Drs. 13/6701, S. 24, zitiert nach Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 7.

*„Besteht aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung, einer Altlast oder einer hierdurch verursachten Gewässerverunreinigung, kann die zuständige Behörde anordnen, dass die in § 4 Abs. 3 genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen haben. ...“*

Danach hätte § 9 Abs. 2 die ausdrückliche Ermächtigung zur Durchführung von Gefahrerforschungsmaßnahmen auch für den Fall enthalten, dass der Verdacht einer durch eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast verursachten Gewässerverunreinigung besteht.

Gegen diese Fassung von § 9 Abs. 2 (und entsprechend § 9 Abs. 1) BBodSchG machte der Bundesrat verfassungsrechtliche Bedenken geltend. Weil der Gesetzentwurf nach Auffassung des Bundesrates zu sehr in die wasserrechtlichen Kompetenzen der Länder eingegriffen hätte, schlug der Bundesrat vor, die Ermächtigung in § 9 (Abs. 1 und 2) BBodSchG zur Durchführung von Gefahrerforschungsmaßnahmen für den Fall, dass der Verdacht einer durch eine schädliche Bodenveränderung verursachten Gewässerverunreinigung besteht, zu streichen<sup>204</sup>.

Der Gesetzgeber folgte dem Streichungsvorschlag. Allerdings führte der zuständige Bundestagsausschuss dazu aus, der Bezug auf Gewässerverunreinigungen in § 9 Abs. 1 (und entsprechend auch in Abs. 2) sei nicht erforderlich, da die Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG Gewässerverunreinigungen, die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht worden sind, mit umfasse. Daher würden geeignete Maßnahmen i. S. von § 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG und dementsprechend auch notwendige

---

<sup>204</sup>

BT-Drs. 13/6701, S. 53 f, zitiert nach Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 16 f.

Untersuchungen i. S. von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG auch die Ermittlung von Gewässerverunreinigungen mit einschließen<sup>205</sup>. Die auf Vorschlag des Bundesrates vorgenommene Streichung war somit nach Auffassung des Bundestages irrelevant. Eine Änderung war mit der Streichung offenkundig nicht beabsichtigt.

Die vorliegende Fassung des § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG wurde schließlich auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses verabschiedet.

- bb) Die Entstehungsgeschichte des heutigen Wortlauts von § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG sowie insbesondere die ausdrückliche Erwähnung der Sanierung der durch schädliche Bodenveränderungen und Altlasten verursachten Gewässerverunreinigungen in der Zweckbestimmung des Gesetzes (§ 1 BBodSchG) und bei der Regelung der Pflichten zur Gefahrenabwehr (§ 4 Abs. 3 BBodSchG) sprechen dafür, dass aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG gegenüber den Verpflichteten auch die Untersuchung von boden- und altlastenbedingten Grundwassergefahren angeordnet werden kann. Mit dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 BBodSchG ist dies ohne weiteres vereinbar, weil die Gefährdungsabschätzung auch Gefahren für Gewässer, insbesondere für das Grundwasser umfasst<sup>206</sup>. Auch der VGH Baden-Württemberg geht in einem Beschluss vom 3.9.2002<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> BT-Drs. 13/7891, S. 39, zitiert nach Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 31 ff.

<sup>206</sup> Zur Anordnung von Untersuchungen möglicher Gewässerverunreinigungen aufgrund von § 9 BBodSchG s. Buchholz, NVwZ 2002, 563, 564; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 158 und Rn. 252 sowie speziell zum Ursachen- und Störererforschungseingriff Rn. 391 ff; in diese Richtung auch allerdings unklar Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 9 Rn. 70; Becker, Bundes-Bodenschutzgesetz, Stand September 2002, § 9 Rn. 7 und 8.

<sup>207</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 3.9.2002 - 10 S 957/02 - BA, S. 3 ff.

- allerdings ohne das Problem im Einzelnen zu erörtern - davon aus, dass aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG auch Grundwasseruntersuchungsmaßnahmen angeordnet werden können.

4. Untersuchungsanordnungen aufgrund von § 82 Wassergesetz Baden-Württemberg

Fraglich ist, ob neben oder anstelle von Anordnungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG auch Anordnungen gegenüber Verpflichteten, die sich in diesem Fall nach dem Polizeirecht bestimmen würden, aufgrund von § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 WG erlassen werden können. Im Zusammenhang mit den „Amtsermittlungsmaßnahmen“ wurde bereits oben unter C II 6 dargelegt, dass die Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes für die Sanierung auch für die Sanierung von Gewässerverunreinigungen gelten, die durch Altlasten oder schädliche Bodenveränderungen verursacht sind. Dies hat auch Bedeutung für die damit korrespondierenden Ermächtigungsnormen für die Untersuchung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG, die Sanierung nach § 10 Abs. 1 BBodSchG und für die Sanierungsplanung. Deshalb ist für die Untersuchung der von Bodenverunreinigungen und Altlasten ausgehenden Gefahren davon auszugehen, dass § 9 Abs. 2 BBodSchG als speziellere Vorschrift die landeswasserrechtlichen Generalklauseln verdrängt<sup>208</sup>. Der Rückgriff auf § 82 Abs. 1 WG ist jedoch in den Fällen nicht durch die speziellere Regelung im Bundes-Bodenschutzgesetz ausgeschlossen, in denen die Untersuchungen in erster Linie wasserrechtlich geboten sind, weil zwar Kenntnisse über eine Gewässerverunreinigung, insbesondere eine Grundwasserverunreinigung vorliegen, diese jedoch (noch) nicht oder (noch) nicht hinreichend konkret einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast

---

<sup>208</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 382.

zugeordnet werden können. *Hipp/Rech/Turian*<sup>209</sup> nennen als Beispiel hierfür insbesondere den Fall des Ursachen- oder Störererforschungseingriffes in den Fällen, in denen eine Gefahr oder Störung durch eine Grundwasserverunreinigung bereits vorliegt, aber deren Ursache oder Verantwortlicher nicht feststeht. Besteht in diesen Fällen einer Grundwasserverunreinigung noch unbekannter Herkunft ein hinreichender Verdacht bezüglich eines Störers oder eines schadenbehafteten Grundstückes, ist auch die Anordnung von Untersuchungsmaßnahmen aufgrund von § 82 WG Baden-Württemberg denkbar. Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg gelten die Grundsätze zum Gefahrerforschungseingriff auch im Fall einer Gefahrerforschung in subjektiver Hinsicht, also dann, wenn nicht die Existenz einer Gefahr, sondern nur deren Urheber ungeklärt ist<sup>210</sup>. Gefahrerforschungseingriffe sind nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg auch in den Fällen zulässig, in denen eine Gefahr für die wasserrechtliche Ordnung unzweifelhaft ist, in denen aber die Verifizierung der für die Gefahr i. S. von §§ 6, 7 PolG Verantwortlichen Probleme aufwirft. Die Eingriffsermächtigung des § 82 WG lässt auch Anordnungen zu, die der Feststellung der Ursachen und des Verursachers einer Grundwasserverunreinigung dienen<sup>211</sup>.

*Hipp/Rech/Turian*<sup>212</sup> halten es sogar für möglich, in diesem Fall sowohl Anordnungen nach § 82 WG als auch nach § 9 Abs. 2 BBodSchG zu treffen, sofern ein hinreichender Verdacht nach § 9 Abs. 2 BBodSchG

---

<sup>209</sup> Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 391.

<sup>210</sup> VGH Baden-Württemberg, DVBl. 1990, 1047; VGH Baden-Württemberg, DÖV 1985, 687.

<sup>211</sup> VGH Baden-Württemberg, DÖV 1985, 687; VGH Baden-Württemberg, DVBl. 1990, 1047, 1048.

<sup>212</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 393.



gegeben ist. Diese Auffassung wird allerdings im Wesentlichen damit begründet, dass das Heranziehen einer falschen Ermächtigungsgrundlage wohl unschädlich wäre, weil der zuständigen Behörde, die nach den Zuständigkeitsregelungen im Wasserrecht und im Bodenschutzrecht jeweils die gleiche Behörde ist, beide Vorschriften mit gleicher Reichweite zur Verfügung stünden<sup>213</sup>. Diese Auffassung vermag nicht zu überzeugen. Zwar sind für den Vollzug des Wasserrechts und des Bodenschutzes in Baden-Württemberg die gleichen Behörden zuständig. Jedoch ist insbesondere der Kreis der Verpflichteten, der sich bei Anordnungen nach dem Wasserrecht nach den §§ 6, 7 PolG und bei Anordnungen nach dem Bodenschutzrecht nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz bestimmt, nicht identisch. Z. B. können Anordnungen aufgrund des Wasserrechts - anders als Anordnungen nach § 9 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 6 BBodSchG - nicht an frühere Eigentümer eines Grundstücks gerichtet werden. Konsequenterweise sollten Anordnungen aufgrund von § 82 Abs. 1 WG i. V. m. §§ 6, 7 PolG zur Untersuchung von Grundwasserunreinigungen deshalb nur dann getroffen werden, wenn keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte für einen hinreichenden Verdacht der Verursachung der Grundwasserunreinigung durch eine schädliche Bodenveränderung oder eine Altlast vorliegen, wenn also die Schadstofffahne im Gewässer noch nicht hinreichend konkret einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast zugerechnet werden kann.

---

<sup>213</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 393 unter Hinweis auf VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 8.2.1994 - 8 S 2409/93; BVerwG, NVwZ 1990, 259.

5. Keine Maßnahmen aufgrund des Landesabfallgesetzes und des Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg

Nach dem In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes können weder auf der Grundlage von §§ 24 und 25 LAbfG noch aufgrund der Eingriffsbefugnisse des Bodenschutzgesetzes Baden-Württemberg Untersuchungsanordnungen gegenüber Pflichtigen getroffen werden.

6. Ergebnis

Eine Detailuntersuchung der Flächen, die sich aufgrund der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung als relevant für festgestellte Grundwasserkontaminationen gezeigt haben, kann gegenüber den Pflichtigen in erster Linie aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG angeordnet werden. § 9 Abs. 2 BBodSchG setzt für Anordnungen gegenüber den in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen voraus, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast vorliegt. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die in der Bundes-Bodenschutzverordnung genannten Prüfwerte überschritten sind.

In diesem Fall kann die Behörde auch anordnen, dass die Untersuchungen von Sachverständigen oder Untersuchungsstellen nach § 18 BBodSchG durchgeführt werden.

Dienen die Detailuntersuchungen in erster Linie der Störererforschung, weil aufgrund der orientierenden Untersuchungen die Ursache oder ein Verantwortlicher für festgestellte Gewässer-, insbesondere Grundwasserunreinigungen noch nicht feststeht, kommen auch Anordnungen nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i. V. m. §§ 6, 7 PolG in Betracht. Die wasserrechtliche Ermächtigungsgrundlage wird durch die speziellere Vorschrift in § 9 Abs. 2 BBodSchG jedoch nur dann nicht verdrängt, wenn

noch keine konkreten Anhaltspunkte für einen hinreichenden Verdacht einer Zurechnung der festgestellten Gewässerverunreinigung zu einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast vorliegen.

#### **IV. Integrale Sanierungsuntersuchung**

##### 1. Begriff der Sanierungsuntersuchung

- a) Im Rahmen der gestuften Altlastenbearbeitung, deren Stufen auch auf die Bearbeitung von schädlichen Bodenveränderungen übertragen werden können, die keine Altlasten i. S. des § 2 Abs. 5 BBodSchG sind, folgt die Sanierungsuntersuchung auf die Gefährdungsabschätzung nach § 9 BBodSchG. Das Ergebnis der Sanierungsuntersuchung ist grundsätzlich die erforderliche Grundlage für die Sanierungsplanung. Die Sanierungsuntersuchung soll insbesondere Untersuchungen über Art und Umfang geeigneter Sanierungsmaßnahmen und Machbarkeitsstudien beinhalten<sup>214</sup>.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz enthält in seinem § 13 Abs. 1 Satz 1 eine Legaldefinition des Begriffs der Sanierungsuntersuchungen. Danach sind Sanierungsuntersuchungen die notwendigen Untersuchungen zur Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen. Aufgrund seiner Stellung im Dritten Teils des Bundes-Bodenschutzgesetzes, der ergänzende Vorschriften für Altlasten regelt, gilt die Legaldefinition des Begriffs der Sanierungsuntersuchungen ausdrücklich nur für Altlasten. Inhaltlich ist der Begriff der Sanierungsuntersuchungen jedoch uneingeschränkt auch auf schädliche Bodenveränderungen zu über-

---

<sup>214</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 464.

tragen. Davon geht offenkundig auch der Gesetzgeber aus, der den Begriff der Sanierungsuntersuchungen in § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG auch im Zusammenhang mit schädlichen Bodenveränderungen verwendet, ohne den Begriff der Sanierungsuntersuchungen neu oder anders zu definieren.

- b) Während es der Zweck der Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung i. S. des § 9 BBodSchG ist, festzustellen, ob eine Gefahr vorliegt, welches Ausmaß sie hat und in welchem Umfang Sanierungsmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erforderlich sind<sup>215</sup>, ist es dagegen Zweck der Sanierungsuntersuchung, Grundlagen für die Entscheidung zu liefern, auf welche Weise der Verpflichtete die aufgrund der Altlast (oder der schädlichen Bodenveränderung) bestehende Gefahr abwenden soll<sup>216</sup>. Nach Abschluss der notwendigen Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung (§ 9 Abs. 2 BBodSchG) muss die Gefahrenlage hinreichend bekannt sein. Die Sanierungsuntersuchung dient der Findung der geeigneten Sanierungsvariante. Ziel der Sanierungsuntersuchung ist die einzelfallbezogene Ermittlung der technisch und wirtschaftlich geeigneten, rechtlich zulässigen und verhältnismäßigen Sanierungsvariante für die dauerhafte Abwehr von Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit unter Berücksichtigung der planungsrechtlich zulässigen Nutzung des Standortes. Ergebnis der Sanierungsuntersuchung sollte ein Sanierungskonzept sein, das die Sanierungsziele festlegt, die Beiträge der Beteiligten berücksichtigt und die vollständige Umsetzung aller Sanierungsarbeiten einschließlich der Überwachung des Sanierungsergebnisses bein-

---

<sup>215</sup> So OVG Berlin, NVwZ 2001, 582 unter Hinweis auf BT-Drs. 13/6701, S. 24, 40.

<sup>216</sup> OVG Berlin, NVwZ 2001, 582, 584 wiederum unter Hinweis auf BT-Drs. 13/6701, S. 24.

haltet. Dieses ausgearbeitete Sanierungskonzept ist dann Grundlage für die Erstellung des Sanierungsplanes<sup>217</sup>.

- c) Die Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen werden in § 6 BBodSchG und in Anhang 3 Nr. 1 BBodSchV konkretisiert. Auch diese Konkretisierungen gelten - dies zeigt die Überschrift des Vierten Teils der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung - ausdrücklich nur für Altlasten, weil das Bundes-Bodenschutzgesetz und daran anknüpfend die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung nur die Voraussetzungen der Anordnung von Sanierungsuntersuchungen bei Altlasten, nicht jedoch bei schädlichen Bodenveränderungen regelt. Inhaltlich lassen sich die Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen auch auf solche bei schädlichen Bodenveränderungen übertragen, falls bei diesen Sanierungsuntersuchungen angeordnet werden können<sup>218</sup>. Dies gilt um so mehr, als weder § 6 BBodSchV noch der Anhang 3 zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung die Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen abschließend regelt. Sowohl in § 6 Abs. 1 BBodSchV als auch in Nr. 1 des Anhangs 3 zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung wird das Wort „insbesondere“ verwendet, das signalisiert, dass die Aufzählungen nicht abschließend sind.

Nach § 6 BBodSchV ist bei Sanierungsuntersuchungen insbesondere zu prüfen

- mit welchen Maßnahmen eine Sanierung i. S. des § 4 Abs. 3 des BBodSchG erreicht werden kann,

---

<sup>217</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 470 f; zur Sanierungsplanung sogleich unten unter V.

<sup>218</sup> Dazu zugleich unten.

- inwieweit Veränderungen des Bodens nach der Sanierung verbleiben und
- welche rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Gegebenheiten für die Durchführung der Maßnahme von Bedeutung sind.

Nach Nr. 1 des Anhangs 3 zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung sind mit Sanierungsuntersuchungen die zur Erfüllung der Pflichten nach § 4 Abs. 3 BBodSchG geeigneten, erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zu ermitteln. Die hierfür in Betracht kommenden Maßnahmen sind unter Berücksichtigung von Maßnahmenkombinationen und von erforderlichen Begleitmaßnahmen darzustellen. Die Prüfung muss insbesondere

- die schadstoff-, boden-, material- und standortspezifische Eignung der Verfahren,
- die technische Durchführbarkeit,
- den erforderlichen Zeitaufwand,
- die Wirksamkeit im Hinblick auf das Sanierungsziel,
- eine Kostenschätzung sowie das Verhältnis von Kosten und Wirksamkeit,
- die Auswirkungen auf die Betroffenen i. S. von § 12 Satz 1 BBodSchG und auf die Umwelt,
- das Erfordernis von Zulassungen,
- die Entstehung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen,
- den Arbeitsschutz,

- die Wirkungsdauer der Maßnahmen und deren Überwachungsmöglichkeiten,
- die Erfordernisse der Nachsorge und
- die Nachbesserungsmöglichkeiten umfassen.

Die Prüfung soll unter Verwendung vorhandener Daten insbesondere aus den orientierenden Untersuchungen und den Detailuntersuchungen (nach § 3 BBodSchV), sowie aufgrund sonstiger gesicherter Erkenntnisse durchgeführt werden. Soweit solche Informationen insbesondere zu gesicherten Abgrenzung belasteter Bereiche oder zur Beurteilung der Eignung von Sanierungsverfahren im Einzelfall nicht ausreichen, sind ergänzende Untersuchungen zur Prüfung der Eignung eines Verfahrens durchzuführen.

Die Ergebnisse der Prüfung und das danach vorzugswürdige Maßnahmenkonzept sind darzustellen.

Insbesondere mit der Forderung nach der Darstellung des Maßnahmenkonzepts wird die Finalität der Sanierungsuntersuchungen hinsichtlich der Sanierungsplanung verdeutlicht. Die Sanierungsuntersuchungen sollen die Erstellung des Sanierungsplans vorbereiten und dessen Grundlage bilden<sup>219</sup>.

## 2. Zielsetzung des integralen Ansatzes

Die integrale Altlastenbearbeitung verfolgt einen ganzheitlichen Untersuchungs- und Sanierungsansatz. Diese integrale Strategie ist nicht nur auf die Untersuchung von Altlasten beschränkt. Sie endet nicht mit der

---

<sup>219</sup>

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 40.

Identifikation der Schadensherde, die z. B. für eine Grundwasserkontamination ursächlich sind. Vielmehr ist der integrale, „grundstücksübergreifende“ Ansatz auch für die Sanierung großräumiger und komplexer Altlastensituationen maßgebend. Nach dem Arbeitspapier „Optimierter administrativer Ansatz zur integralen Altlastenbearbeitung“<sup>220</sup> soll deshalb der Arbeitsschritt der integralen Sanierungsuntersuchung möglichst grundstücksübergreifend erfolgen. Die grundstücksübergreifende Sanierungsuntersuchung soll Grundlage für ein „integrales“ Schadensherd- und Fahnen-sanierungskonzept sein, bei dem Sanierungsmaßnahmen nicht auf einzelne Grundstücke bzw. Verpflichtete beschränkt bleiben, sondern großräumig und großflächig ansetzen.

### 3. „Freiwillige“ Lösung: Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Bereits oben<sup>221</sup> wurde ausgeführt, dass § 13 Abs. 4 BBodSchG in dem nur für Altlasten geltenden Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes im Zusammenhang mit dem Sanierungsplan ausdrücklich regelt, dass mit dem Sanierungsplan der Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Plans vorgelegt werden kann. Damit wird klargestellt, dass der Sanierungsplan nicht zwingend durch Verwaltungsakt für verbindlich erklärt oder durch Anordnungen nach § 10 BBodSchG umgesetzt werden muss, sondern auch Gegenstand eines Sanierungsvertrages sein kann. Außerdem wird mit der Verwendung des Begriffs „Sanierungsvertrag“ in § 13 Abs. 4 BBodSchG klargestellt, dass nur ein Vertrag, der die Ausführung eines Sanierungsplanes zum Gegenstand hat, ein „Sanierungsvertrag“ i. S. des Bundes-Bodenschutzgesetzes ist. Im Übrigen hat die Erwähnung des „Sanierungsvertrages“

---

<sup>220</sup> Des Amtes für Umweltschutz der Landeshauptstadt Stuttgart, Stand 15.4.2002.

<sup>221</sup> C II 11.



in § 13 Abs. 4 BBodSchG keinen konstitutiven Charakter. *Bickel*<sup>222</sup> spricht in diesem Zusammenhang sogar nur von einem „Erinnerungsposten“ an den Gesetzesanwender, da schon § 54 VwVfG keine Beschränkung kenne, einen (öffentlich-rechtlichen) Vertrag abzuschließen. § 13 Abs. 4 BBodSchG schließt deshalb nach allgemeiner und zutreffender Auffassung öffentlich-rechtliche Verträge, die vor der Fertigstellung des Sanierungsplans oder nach dessen Verbindlicherklärung durch Verwaltungsakt abgeschlossen werden, nicht aus. Der Anwendungsbe- reich öffentlich-rechtlicher Verträge erstreckt sich vielmehr auf die gesamte Phase der Bodensanierung<sup>223</sup>. Deshalb besteht auch kein Zweifel darüber, dass öffentlich-rechtliche Verträge auch über die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen (und die Sanierungsplanung) geschlossen werden können.

In einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, der die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen (und möglicherweise die Sanierungsplanung) zum Gegenstand hat, könnte geregelt werden, dass die Untersuchungsmaßnahmen (sowie gegebenenfalls die Erstellung des Sanierungsplans) für mehrere Grundstücke koordiniert durchzuführen sind. Gegebenenfalls könnte in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag auch vereinbart werden, gemeinsam einen Sachverständigen oder eine Untersuchungsstelle i. S. des § 18 BBodSchG mit der Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zu beauftragen. Darüber hinaus könnten und sollten in einem solchen öffentlich-rechtlichen Vertrag auch Regelungen darüber getroffen werden, wer die Kosten dieser Untersuchungsmaßnahmen (sowie gegebenenfalls der Erstellung des Sanierungsplans) zu tragen hat. Die Begriffsdefinition der Sanierungsuntersuchungen in § 13 Abs. 1 Satz 1

---

<sup>222</sup> Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz, 3. Aufl. 2002, § 13 Abs. 9.

<sup>223</sup> Frenz/Heßler, NVwZ 2001, 13, 14; Fluck, in: Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 13 Rn. 227.

BBodSchG als die notwendigen Untersuchungen zur Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen macht deutlich, dass die Auswahl der einzelnen Sanierungsuntersuchungen eine Einzelfallentscheidung ist. Diese Einzelfallentscheidung hat sich an dem Zweck zu orientieren, im konkreten Fall Grundlagen für die Entscheidung zu liefern, auf welche Weise der bzw. die Verpflichteten die aufgrund der Altlasten oder der schädlichen Bodenveränderungen bestehende Gefahr abwenden sollen<sup>224</sup>. Deshalb hängt auch der Regelungsinhalt eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über Sanierungsuntersuchungen (und gegebenenfalls über die Erstellung des Sanierungsplans) wesentlich vom Einzelfall und von den bereits aufgrund der orientierenden Untersuchungen und der Detailuntersuchungen vorliegenden Ergebnisse ab. Allgemeine Aussagen zum Inhalt eines solchen öffentlich-rechtlichen Vertrages lassen sich deshalb nicht treffen.

Vertragspartner eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über Sanierungsuntersuchungsmaßnahmen und gegebenenfalls die Erstellung des Sanierungsplans könnten diejenigen sein, die sich aufgrund der orientierenden Untersuchungen und der Detailuntersuchungen als die potenziell Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG erwiesen haben. Sie werden zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen (und gegebenenfalls die Erstellung des Sanierungsplans) insbesondere dann bereit sein, wenn mit dem Abschluss eines solchen Vertrages für sie Vorteile verbunden sind. Da aufgrund der Ergebnisse der orientierenden Untersuchung und der Detailuntersuchung feststeht, in welchem Umfang durch die Altlasten oder schädlichen Bodenveränderungen auf einzelnen Grundstücken Beiträge zu der festgestellten Grundwasserkontamination geleistet werden, dürfte die Bereitschaft zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Ver-

---

224

OVG Berlin, NVwZ 2001, 582, 584.

trages, der die weiteren Pflichten der Personen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG regelt, deutlich größer sein als in einem früheren Stadium der Altlastenbearbeitung bzw. der Bearbeitung von schädlichen Bodenveränderungen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil in dieser Phase bzw. auf dieser Stufe der Altlastenbearbeitung bzw. der Bearbeitung von schädlichen Bodenveränderungen bereits feststeht, dass die potenziell Pflichtigen für (weitere) kostenpflichtige Untersuchungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden können. Die potenziell Pflichtigen können deshalb in dieser Phase der Altlastenbearbeitung nicht darauf vertrauen, dass die erforderlichen Maßnahmen auf Kosten anderer durchgeführt werden. Das mit dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages regelmäßig verfolgte Ziel, Kostensicherheit und Sicherheit über die durchzuführenden Maßnahmen zu erhalten, lässt sich allerdings nur in beschränktem Maße, nämlich regelmäßig allenfalls hinsichtlich der weiteren Untersuchungsmaßnahmen, erreichen. Über die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen besteht dagegen in dieser Phase der Altlastenbearbeitung noch keine Klarheit. Diese könnte den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages in dieser Phase erschweren.

4. Sanierungsuntersuchungen bei (qualifizierten) Altlasten nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz
  - a) Vorrang privater Verantwortung
    - aa) Regelungen zu Sanierungsuntersuchungen finden sich im Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes, der ergänzende Vorschriften ausschließlich für Altlasten regelt. Nach § 13 Abs. 1 BBodSchG soll die zuständige Behörde bei Altlasten, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der nach § 4 BBodSchG erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen aufgrund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in be-

sonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, Sanierungsuntersuchungen verlangen. Dabei ist der Begriff der Sanierungsuntersuchungen - wie bereits dargelegt - in § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG legaldefiniert als die notwendigen Untersuchungen zur Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen. § 6 Abs. 1 BBodSchG nennt darüber hinaus als Ziel der Sanierungsuntersuchungen die Ermittlung des erreichbaren Sanierungsziels, nämlich die Prüfung, inwieweit Veränderungen des Bodens nach der Sanierung verbleiben.

- bb) Nach dem Wortlaut des § 13 Abs. 1 BBodSchG und seiner Stellung im Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes ist Voraussetzung für die Forderung einer Sanierungsuntersuchung zunächst das Vorliegen einer Altlast nach § 2 Abs. 5 BBodSchG. Bei schädlichen Bodenveränderungen, die keine Altlasten i. S. des § 2 Abs. 5 BBodSchG sind, findet § 13 BBodSchG keine Anwendung. Ob eine Altlast i. S. des § 2 Abs. 5 BBodSchG vorliegt, ist das Ergebnis der Gefährdungsabschätzung nach § 9 BBodSchG, insbesondere der Detailuntersuchung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG. Diese wurden bislang weder im Bereich des Projektes Neckartalaue der Stadt Stuttgart noch im Projekt Ravensburg abschließend durchgeführt. Aufgrund der für diese Projekte vorliegenden Erkenntnisse spricht jedoch manches dafür, dass die Gefährdungsabschätzung nach § 9 BBodSchG bestätigt, dass zumindest einzelne Grundstücke in den Projektgebieten als Altlasten i. S. des § 2 Abs. 5 BBodSchG zu qualifizieren sind, weil sich dort Altablagerungen oder Altstandorte befinden, durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden.

- cc) Mit Rücksicht auf den Zeit- und Kostenaufwand bedarf es nicht bei jeder Altlast einer Sanierungsuntersuchung und/oder eines Sanierungsplanes. Als weitere Voraussetzung für die Forderung einer Sanierungsuntersuchung (oder eines Sanierungsplans) muss die Altlast deshalb nach § 13 Abs. 1 BBodSchG eine bestimmte Qualität aufweisen, die ein entsprechendes Untersuchungs- bzw. Planungsbedürfnis begründet<sup>225</sup>. Die Altlasten, bei denen ein entsprechendes Sanierungsuntersuchungs- und Planungsbedürfnis besteht, werden in der Literatur als „qualifizierte Altlasten“ bezeichnet<sup>226</sup>.

§ 13 Abs. 1 BBodSchG nennt zwei spezielle Fallgruppen, bei denen regelmäßig Sanierungsuntersuchungen und Sanierungspläne verlangt werden sollen, nämlich Altlasten, bei denen ein Untersuchungs- bzw. Planungsbedürfnis aufgrund der Verschiedenartigkeit der erforderlichen Maßnahmen besteht (§ 13 Abs. 1 Satz 1 1. Alternative BBodSchG) und Altlasten, bei denen ein Sanierungsuntersuchungs- bzw. Planungsbedürfnis aufgrund besonderer Gefährlichkeit der Altlast besteht (§ 13 Abs. 1 Satz 1 2. Alternative BBodSchG). Bei der ersten der in § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG genannten Fallgruppe der qualifizierten Altlasten ist ein abgestimmtes Vorgehen wegen der Verschiedenartigkeit der nach § 4 BBodSchG erforderlichen Maßnahmen erforderlich. Bei diesen komplexen Altlasten kann sich die Verschiedenartigkeit etwa aus dem Erfordernis unterschiedlicher Maßnahmenarten (Dekontaminations-, Sicherungs- oder Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen) oder aus dem Erfordernis unterschiedlicher Maßnahmen der

---

<sup>225</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 9; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 465; Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 13 Rn. 8.

<sup>226</sup> So z. B. Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 9.

gleichen Art (z. B. Einkapselung des Schadensherds und hydraulische Grundwassersicherung als Sicherungsmaßnahmen), aus der Notwendigkeit unterschiedlicher Maßnahmen zur Sanierung des Bodens und des Grundwassers oder aus der Notwendigkeit eines komplexen Verfahrensmanagements bei der Durchführung verschiedener technischer Maßnahmen ergeben<sup>227</sup>. § 13 Abs. 1 Satz 1 1. Alternative BBodSchG stellt auf die Verschiedenartigkeit der Maßnahmen ab. Deshalb genügt nicht allein die Verschiedenartigkeit der Sanierungspflichtigen dafür, eine qualifizierte Altlast und damit das Erfordernis einer Sanierungsuntersuchung oder eines Sanierungsplanes zu bejahen. Erforderlich ist vielmehr, dass die verschiedenen Sanierungspflichtigen verschiedenartige Maßnahmen durchführen müssen. Gleichwohl kann sich das Bedürfnis nach einem abgestimmten Vorgehen wegen verschiedenartiger Maßnahmen auch daraus ergeben, dass auf dem Nachbargrundstück durch einen anderen Sanierungsverantwortlichen andersartige Sanierungsmaßnahmen erforderlich sind. Auch insoweit ist ein abgestimmtes Vorgehen erforderlich.

In der zweiten Fallgruppe der qualifizierten Altlasten nach § 13 Abs. 1 Satz 1 2. Alternative BBodSchG ergibt sich die Sanierungsuntersuchungs- bzw. Planungsbedürftigkeit aufgrund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe und der sich daraus ergebenden besonderen Gefährlichkeit der Altlast. In diesen Fällen erfordert das besondere Gefahrenpotenzial, das sich aus der Art der Schadstoffe oder der Menge der Schadstoffe ergibt, oder die weiträumige Verunreinigung z. B. eine genaue Untersuchung der Eignetheit von Sanierungsvarianten und Sanierungstechniken und

---

<sup>227</sup>

Zu diesen Beispielen s. Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 465.

möglicherweise einen daraus folgenden erhöhten planerischen Aufwand<sup>228</sup>.

Ob die besonderen Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG von der zuständigen Behörde Sanierungsuntersuchungen verlangt werden sollen, kann nur aufgrund der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls beantwortet werden<sup>229</sup>. Grundlage der Einzelfallentscheidung ist die Gefährdungsabschätzung nach § 9 BBodSchG. Erkenntnisse aus der Gefährdungsabschätzung liegen in den Projektgebieten Neckartal-aue Stuttgart und Ravensburg noch nicht vor. Es spricht jedoch manches dafür, dass insbesondere wegen der großräumigen Schadstoffverbreitung in diesen Bereichen eine qualifizierte Altlast zu bejahen sein wird. Abschließend beurteilt werden kann dies allerdings erst nach Vorliegen der Gefährdungsabschätzung, insbesondere der Detailuntersuchung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG.

b) Sanierungsuntersuchungen nur bei qualifizierten Altlasten

Nach Auffassung von *Hipp/Rech/Turian*<sup>230</sup> und *Bickel*<sup>231</sup> nennt § 13 Abs. 1 BBodSchG zwei spezielle Fallgruppen, bei denen regelmäßig Sanierungsuntersuchungen und Sanierungspläne verlangt werden sollen. § 13 Abs. 1 BBodSchG hindere jedoch nicht daran, Sanierungsuntersuchungen und Sanierungspläne auch in anderen Fällen, also z. B. bei Altlasten mit geringfügigeren Kontaminatio-

---

<sup>228</sup> Zu dieser Fallgruppe s. ebenfalls Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 465; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 15 ff.

<sup>229</sup> So auch Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 14.

<sup>230</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 466.

<sup>231</sup> Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz, 3. Aufl. 2002, § 13 Rn. 1.

nen, zu verlangen, wenn dies für eine effiziente Erfüllung der Sanierungspflicht erforderlich sei. Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplan könnten in diesen Fällen nach § 10 Abs. 1 BBodSchG angeordnet werden. § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG regelt die bodenschutzrechtliche General-Ermächtigungsklausel. Nach § 10 Abs. 1 BBodSchG kann die zuständige Behörde die zur Erfüllung der sich aus §§ 4 und 7 BBodSchG und den aufgrund von § 5 Satz 1, §§ 6 und 8 BBodSchG erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten die notwendigen Maßnahmen treffen.

Nach der Gegenauffassung, die insbesondere von *Frenz*<sup>232</sup> vertreten wird, zählt § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG die Voraussetzungen, unter denen die Sanierungsuntersuchungen sowie die Vorlage eines Sanierungsplans von der Behörde verlangt werden sollen, abschließend auf. Damit sei auch der mögliche Anwendungsbereich für die Forderung von Sanierungsuntersuchungen oder eines Sanierungsplanes abschließend geregelt. Liegt nur eine „normale“ Altlast vor, die die Qualifikationsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG nicht erfüllt, können nach dieser Auffassung Sanierungsuntersuchungen oder die Erstellung eines Sanierungsplans auch nicht auf der Grundlage von § 16 oder § 10 BBodSchG angeordnet werden. § 16 BBodSchG kommt schon deshalb als Ermächtigungsgrundlage nicht in Betracht, weil er nur zur Umsetzung der Pflichten des Dritten Teils dient. Insoweit stellt § 13 BBodSchG jedoch die speziellere Regelung dar. § 10 BBodSchG kommt als Ermächtigungsgrundlage für die Forderung von Sanierungsuntersuchungen bei „einfachen“ Altlasten deshalb nicht in Be-

---

232

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 21 und § 10 Rn. 58 f; in diese Richtung auch Sondermann/Terfehr, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 13 Rn. 6 allerdings nur für schädliche Bodenveränderungen.



tracht, weil § 10 Abs. 1 BBodSchG nur die Anordnung der „notwendigen Maßnahmen“ zulässt. § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG indiziert jedoch, dass bei nicht qualifizierten Altlasten eine Notwendigkeit zur Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung gerade nicht besteht.

Die Auffassung von *Frenz* findet ihre Bestätigung in der Entstehungsgeschichte. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Änderung von § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG gefordert, nach der die Forderung von Sanierungsuntersuchungen nicht an qualifizierte Voraussetzungen der Altlast geknüpft werden sollte. Der Bundesrat hat die Auffassung vertreten, dass die im Gesetzentwurf der Bundesregierung genannten allgemeinen Eingriffsvoraussetzungen für Sanierungsuntersuchungen zu weit gehen und deshalb ein erhebliches Vollzugerschwernis darstellen<sup>233</sup>. Die vorgeschlagene Änderung des § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG wurde von der Bundesregierung mit der Begründung ablehnt, dass die für die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen sowie die Vorlage eines Sanierungsplans vorgesehenen Voraussetzungen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konkretisieren. Die Konkretisierung der Voraussetzungen würde für die Betroffenen insoweit Rechtssicherheit schaffen, als entsprechende Anforderungen in einfach gelagerten Fällen nicht verlangt werden können<sup>234</sup>. Die Entstehungsgeschichte bestätigt die Auffassung von *Frenz*, dass § 13 BBodSchG die Voraussetzungen,

---

<sup>233</sup> Vgl. Bundesrats-Stellungnahme, BT-Drs. 13/6701, S. 55, abgedr. bei Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 13 Rn. 14 ff.

<sup>234</sup> Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6701, S. 65, abgedr. bei Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 13 BBodSchG Rn. 21 f.

die vorliegen müssen, damit die Behörde Sanierungsuntersuchungen verlangen kann, abschließend regelt. Sanierungsuntersuchungen können deshalb nur beim Vorliegen qualifizierter Altlasten gefordert werden.

c) Keine behördliche „Koordinations“-Sanierungsuntersuchung

§ 13 Abs. 1 BBodSchG regelt nicht nur für den Bereich der Sanierungsuntersuchungen, sondern auch für den Bereich der Sanierungsplanung den Vorrang der privaten Verantwortlichkeit. Sanierungsuntersuchungen und die Sanierungsplanung sollen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz vorrangig durch die Sanierungspflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG erfolgen. Weder die Sanierungsuntersuchung noch die Sanierungsplanung ist eine öffentliche Aufgabe. Beides hat vielmehr in privater Verantwortung zu erfolgen<sup>235</sup>. Abweichend von dem in § 13 BBodSchG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der privaten Verantwortung regelt § 14 BBodSchG Fälle, in denen eine behördliche Sanierungsplanung erfolgen kann. Die Fälle, in denen eine behördliche Sanierungsplanung erfolgen kann, sind in § 14 Satz 1 BBodSchG abschließend aufgezählt<sup>236</sup>. Ein Fall der behördlichen Sanierungsplanung ist die sogenannte „Koordinationsplanung“ nach § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG. Danach kann die zuständige Behörde den Sanierungsplan nach § 13 Abs. 1 BBodSchG selbst erstellen oder ergänzen oder durch einen Sachverständigen nach § 18 BBodSchG erstellen oder ergänzen lassen, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der Altlast, der auf der Altlast beruhenden weiträumigen Verunreinigung eines Gewässers oder aufgrund der Anzahl

---

<sup>235</sup> Dazu Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 5.

<sup>236</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 14 Rn. 4.

der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. § 14 BBodSchG ist allerdings nach seinem klaren Wortlaut ausdrücklich auf die behördliche Sanierungsplanung beschränkt. Deshalb befreit § 14 BBodSchG auch dann, wenn die Voraussetzungen des § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG vorliegen, die Sanierungspflichtigen nicht von deren Pflicht, Sanierungsuntersuchungen nach Maßgabe des § 13 BBodSchG durchzuführen<sup>237</sup>. Die Möglichkeit einer behördlichen „Koordinations-Sanierungsuntersuchung“ in komplexen Altlastensituationen, insbesondere bei der großflächigen Ausdehnung von Altlasten, der auf Altlasten beruhenden weiträumigen Verunreinigung eines Gewässers oder bei einer großen Anzahl der nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG Verpflichteten sieht das Bundes-Bodenschutzgesetz nicht vor.

Die Entstehungsgeschichte bestätigt vielmehr im Gegenteil, dass sich der Gesetzgeber bewusst gegen eine solche Möglichkeit entschieden hat. Bereits im Zusammenhang mit der Frage, ob die Kosten einer behördlichen orientierenden Altlastenuntersuchung auf die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG abgewälzt werden können, wurde darauf hingewiesen, dass der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgeschlagen hatte, in § 4 BBodSchG einen neuen Abs. 4 a einzufügen, der an die Stelle des § 14 BBodSchG treten sollte. Nach diesem § 4 Abs. 4 a sollte der Behörde u. a. die Möglichkeit eröffnet werden, Maßnahmen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz selbst durchführen oder durchführen zu lassen, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der schädlichen Bodenveränderungen oder der Altlast, der auf der Altlast beruhenden weiträumigen Gewässerverunreinigung

---

237

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 14 Rn. 2.

oder aufgrund der Anzahl der nach § 4 Abs. 3 Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Insbesondere für die Fälle einer großflächigen Ausdehnung einer Altlast sollte nach dem Regelungsvorschlag des Bundesrates bereits im Stadium der Gefährdungsabschätzung nach § 9 BBodSchG ein koordiniertes Vorgehen möglich sein. Durch die Änderung wollte der Bundesrat erreichen, dass gewährleistet ist, dass die behördliche Ausführung von Maßnahmen - auf der Grundlage der definierten Voraussetzungen - während des gesamten Erkundungs- und Sanierungsverfahrens und sowohl bei Altlasten als auch bei schädlichen Bodenverunreinigungen möglich wird<sup>238</sup>. Obwohl in der Begründung des Änderungsvorschlags vom Bundesrat die Sanierungsuntersuchungen, die nunmehr in § 13 Abs. 1 BBodSchG geregelt sind, nicht ausdrücklich erwähnt wurden, besteht kein Zweifel daran, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene erweiterte Handlungsermächtigung es den zuständigen Behörden auch ermöglicht hätte, „Koordinations-Sanierungsuntersuchungen“ durchzuführen.

Korrespondierend zu der Ergänzung des § 4 Abs. 4 a sollte auch § 24 BBodSchG um eine Kostenregelung ergänzt werden, die beim Gebrauchmachen von dem behördlichen Selbsteintrittsrecht eine Überwälzung der dadurch entstehenden Kosten auf die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG ermöglicht hätte.

Sowohl der Änderungsvorschlag zu § 4 BBodSchG als auch der damit korrespondierende Änderungsvorschlag zu § 24 BBodSchG wurden im weiteren Gesetzgebungsverfahren abgelehnt. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zum Änderungsvor-

---

<sup>238</sup>

Vgl. hierzu Bundesrats-Stellungnahme, BT-Drs. 13/6701, S. 51 f, abgedr. bei Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 4 BBodSchG Rn. 50 und 51.

schlag des Bundesrates ausgeführt, dass die vom Bundesrat als erforderlich angesehene Koordination der zu treffenden Maßnahmen keinen Selbsteintritt einer Behörde rechtfertigt, da die Behörde die erforderlichen Maßnahmen mit den Verpflichteten aufeinander abstimmen und sie - bei Untätigkeit der Verpflichteten - nach Landesrecht im Rahmen einer Ersatzvornahme selbst durchführen könne<sup>239</sup>. Diese Entstehungsgeschichte zeigt, dass sich der Gesetzgeber bewusst dagegen entschieden hat, ein Selbsteintrittsrecht der Behörde in den Fällen eines erhöhten Koordinationsbedarfes auch für die Fälle der Sanierungsuntersuchung zu regeln. Das Bundes-Bodenschutzgesetz sieht die Möglichkeit einer behördlichen Koordinations-Sanierungsuntersuchung nicht vor. Vielmehr geht das Bundes-Bodenschutzgesetz in seinem § 13 Abs. 1 BBodSchG davon aus, dass auch in den Fällen eines erhöhten Koordinationsbedarfes die Sanierungsuntersuchungen für die einzelnen Grundstücke von den jeweiligen Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG selbst durchgeführt werden können. Wenn dann mehrere Sanierungspflichtige jeweils für ihren Bereich Sanierungsuntersuchungen durchgeführt haben, kann die Behörde beurteilen, ob die Erstellung mehrerer separater Sanierungspläne erforderlich und ausreichend ist, oder ob es einer behördlichen Koordinationsplanung für den Gesamtbereich gemäß § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG bedarf<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6701, S. 62 f, abgedr. bei Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 4 BBodSchG Rn. 63.

<sup>240</sup> Ebenso Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 13.

d) Keine „Koordinierung“ über § 13 Abs. 2 BBodSchG

Liegen die Voraussetzungen nach § 13 Abs. 1 BBodSchG für ein Verlangen von Sanierungsuntersuchungen und eines Sanierungsplanes vor, kann die zuständige Behörde nach § 13 BBodSchG verlangen, dass die Sanierungsuntersuchungen sowie der Sanierungsplan von einem Sachverständigen nach § 18 BBodSchG erstellt werden. Mit § 13 Abs. 2 BBodSchG ist zum einen klargestellt, dass nicht der Sanierungspflichtige in eigener Person seiner Sanierungsuntersuchungs-, Sanierungsplanungs- und letztlich Sanierungspflicht nachkommen muss. Zum anderen wird der Behörde über § 13 Abs. 2 BBodSchG eine Kontrollbefugnis eingeräumt. Sie kann auch die Beauftragung eines Dritten verlangen. Nach § 13 Abs. 2 BBodSchG hat die Behörde über das Verlangen der Beauftragung eines Sachverständigen nach § 18 BBodSchG nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. § 13 Abs. 2 BBodSchG nennt dabei anders als bei der Entscheidung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG keine das Ermessen einschränkende oder lenkende Voraussetzungen<sup>241</sup>. Maßgebend ist deshalb der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Einsetzung des Sachverständigen muss in der konkreten Situation geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Da die Anordnung der Durchführung von Sanierungsuntersuchungen oder die Vorlage eines Sanierungsplanes nach § 13 Abs. 1 BBodSchG nur bei qualifizierten Altlasten, d. h. nur bei besonders komplexen Altlastenfällen, möglich ist, vertreten insbesondere *Sondermann/Terfehr*<sup>242</sup>, *Hipp/Rech/Turian*<sup>243</sup> und *Schoeneck*<sup>244</sup> die

---

<sup>241</sup> Sondermann/Terfehr, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 13 Rn. 27.

<sup>242</sup> Sondermann/Terfehr, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 13 Rn. 29.

Auffassung, die Behörde werde im Regelfall die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen durch einen Sachverständigen nach § 13 Abs. 2 BBodSchG anordnen dürfen, ohne dass insoweit ein Ermessensfehler angenommen werden könne. *Frenz*<sup>245</sup> und *Fluck*<sup>246</sup> vertreten dagegen die Auffassung, da § 13 BBodSchG die private Verantwortung als Grundregel festschreibe, sei von einer Subsidiarität behördlicher Anordnungen nach § 13 Abs. 2 BBodSchG auszugehen. Die Behörde habe zunächst zu beobachten, ob das Verlangen von Sanierungsuntersuchungen und Sanierungsplanungen ausreicht, ob also die verpflichtete Person ohne zusätzliche Anordnung selbst dem behördlichen Begehren zu entsprechen vermag. Insbesondere sei dem Verpflichteten zunächst Gelegenheit zu geben, selbst einen Sachverständigen einzuschalten. Dieser Auffassung ist zu folgen. Wäre der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass der Verpflichtete für die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen und die Erstellung von Sanierungsplänen stets einen Sachverständigen nach § 18 BBodSchG zu beauftragen hat, hätte es einer gesonderten Regelung dieser Anordnungsbefugnis in § 13 Abs. 2 BBodSchG nicht bedurft; § 13 Abs. 2 BBodSchG hätte dann vielmehr in § 13 Abs. 1 BBodSchG als Regelfall vorgesehen werden müssen. Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass eine Anordnung nach § 13 Abs. 2 BBodSchG beim Verlangen von Sanierungsuntersuchungen und eines Sanierungsplanes der Regelfall ist. Häufig wird es ohnehin so sein, dass die

---

<sup>243</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 469.

<sup>244</sup> Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 13 Rn. 12.

<sup>245</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 37.

<sup>246</sup> Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 13 BBodSchG Rn. 185.

Verpflichteten sich hinsichtlich der Durchführung der Sanierungsuntersuchungen und der Aufstellung des Sanierungsplanes mit der zuständigen Behörde abstimmen.

Wenn von der Regelungsmöglichkeit nach § 13 Abs. 2 BBodSchG Gebrauch gemacht wird, stellt sich die Frage, ob auf diesem Weg die Sanierungsuntersuchungen „koordiniert“ werden können, indem die zuständige Behörde gegenüber mehreren Verpflichteten nicht nur Sanierungsuntersuchungen verlangt, sondern - in Anwendung von § 13 Abs. 2 BBodSchG - außerdem anordnet, dass die mehreren Verpflichteten die Sanierungsuntersuchungen von dem gleichen, durch die Behörde namentlich benannten Sachverständigen nach § 18 BBodSchG erstellen lassen.

Diese Möglichkeit der Koordinierung der Sanierungsuntersuchungen eröffnet das Bundes-Bodenschutzgesetz jedoch nicht. Die durch § 13 Abs. 2 BBodSchG der Behörde eröffnete Möglichkeit, die Erstellung der Sanierungsuntersuchungen durch einen Sachverständigen zu verlangen, bedeutet nicht, dass nur ein einzelner vorgeschrieben oder eingeschaltet werden könnte und dieser auch noch namentlich durch die Behörde benannt werden dürfte. Die Behörde kann nach § 13 Abs. 2 BBodSchG vielmehr nur verlangen, dass diese Handlungen durch Sachverständige i. S. von § 18 BBodSchG durchgeführt werden. Die Auswahl des Sachverständigen aus dem Kreis der zugelassenen Sachverständigen verbleibt beim Verpflichteten. Unter Berücksichtigung der Grundregel privater Verantwortung kann der Verpflichtete damit - trotz der Vorgabe nach § 13 Abs. 2 BBodSchG - in bestimmten Umfang Einfluss auf die Sanierungsuntersuchungen nehmen<sup>247</sup>. § 13 Abs. 2 BBodSchG

---

<sup>247</sup>

Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 13 BBodSchG Rn. 196.



hat wie § 18 BBodSchG nur den Zweck, die fachgerechte Durchführung der notwendigen Maßnahmen sicherzustellen<sup>248</sup>. Deshalb darf § 13 Abs. 2 BBodSchG nicht zu einer Ausweitung der nach § 14 BBodSchG auf die Sanierungsplanung beschränkten Koordinierungsbefugnisse der Behörde „missbraucht“ werden. Anordnungen nach § 13 Abs. 2 BBodSchG dürfen nicht dazu benutzt werden, faktisch die Steuerung der Sanierungsuntersuchungen zu übernehmen. Dies wäre jedoch der Fall, wenn die Behörde einen einzigen Sachverständigen benennt, ohne dass dieser - z. B. aus fachlichen Gründen - erforderlich ist<sup>249</sup>. Auch die Anordnungsmöglichkeit nach § 13 Abs. 2 BBodSchG eröffnet der zuständigen Behörde deshalb keine Möglichkeit die Sanierungsuntersuchung für mehrere Grundstücke und damit die Sanierungsuntersuchung mehrerer Verpflichteter zu koordinieren.

5. Sanierungsuntersuchungen bei (qualifizierten) schädlichen Bodenveränderungen

a) Landesrechtliche Regelungsermächtigung in § 21 Abs. 2 BBodSchG

§ 13 Abs. 1 BBodSchG eröffnet die Möglichkeit bzw. die „Soll-Verpflichtung“ der zuständigen Behörde, Sanierungsuntersuchungen zu verlangen, nur für (qualifizierte) Altlasten. Dies ergibt sich sowohl aus der Stellung der Vorschrift im Dritten Teil des Bundes-

---

<sup>248</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 39 unter Hinweis auf die Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6701, S. 44.

<sup>249</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 39; Fluck, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Juli 2002, § 13 Rn. 187; Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 13 Rn. 11.

Bodenschutzgesetzes, der ergänzende Vorschriften für Altlasten regelt, als auch aus dem Wortlaut von § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG. Für die Anordnung von Sanierungsuntersuchungen bei schädlichen Bodenveränderungen i. S. von § 2 Abs. 3 BBodSchG, die keine Altlasten darstellen, eröffnen die Regelungen des Dritten Teils und damit § 13 BBodSchG keine Rechtsgrundlage<sup>250</sup>. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber auch für „qualifizierte“ schädliche Bodenveränderungen ein Bedürfnis nach Sanierungsuntersuchungen gesehen. Der Bundesgesetzgeber eröffnet deshalb den Ländern durch § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG die Möglichkeit, zu bestimmen, dass bei schädlichen Bodenveränderungen, von denen aufgrund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigung für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, Sanierungsuntersuchungen sowie die Erstellung von Sanierungsplänen verlangt werden können. Mit dieser Regelungsermächtigung wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Unterschiede zwischen Altlasten und komplexen schädlichen Bodenveränderungen zu nivellieren<sup>251</sup>. Aus dem Zusammenspiel von § 13 Abs. 1 BBodSchG einerseits und § 21 Abs. 2 BBodSchG andererseits ergibt sich, dass bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen Sanierungsuntersuchungen nicht aufgrund der bodenschutzrechtlichen Generalklausel<sup>252</sup> verlangt werden können, sondern nur dann, wenn der Landesgesetzgeber von der Regelungsmöglichkeit in § 21

---

<sup>250</sup> Sondermann/Terfehr, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 13 Rn. 6.

<sup>251</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 21 Rn. 7.

<sup>252</sup> Giesberts, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 10 Rn. 31.

Abs. 2 BBodSchG Gebrauch gemacht hat. Ferner folgt aus der Zusammenschau von § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG und § 21 Abs. 2 BBodSchG, dass für nicht qualifizierte schädliche Bodenveränderungen - ebenso wie für nicht qualifizierte Altlasten - aufgrund der bodenschutzrechtlichen Generalklausel in § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG keine Sanierungsuntersuchungen verlangt werden können. Die nicht qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen werden weder in § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG noch in § 21 Abs. 2 BBodSchG angesprochen. Damit werden sie vom Gesetzgeber nicht als untersuchungs- bzw. planungsbedürftig erachtet. Da § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG nur notwendige Anordnungen erlaubt, wäre die Anordnung von Sanierungsuntersuchungen für nicht qualifizierte schädliche Bodenveränderungen aufgrund von § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG nicht möglich. Die Notwendigkeit entsprechender Anordnungen hat der Gesetzgeber nicht gesehen<sup>253</sup>.

b) Regelungsmöglichkeiten

Nach § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG können die Länder bestimmen, dass bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen Sanierungsuntersuchungen sowie die Erstellung von Sanierungsplänen verlangt werden können. § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG spricht ausdrücklich nur von einem Verlangen von Sanierungsuntersuchungen sowie von einem Verlangen der Erstellung von Sanierungsplänen. Die in § 14 BBodSchG für qualifizierte Altlasten geregelte Möglichkeit der behördlichen Sanierungsplanung wird in § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG nicht erwähnt.

---

<sup>253</sup>

So Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 59.

In der Begründung des Regierungsentwurfs zu § 21 Abs. 2 BBodSchG ist ausgeführt, dass die Länder bei schädlichen Bodenveränderungen, die ein besonderes Gefährdungspotenzial aufweisen, die Durchführung weiterer Maßnahmen vorschreiben können. Ob und inwieweit bei diesen Flächen Kraft Landesrechts zusätzliche Anforderungen begründet werden sollen, entscheiden die Ländern nach ihrer spezifischen Betroffenheit<sup>254</sup>. Der Bundesgesetzgeber hat damit signalisiert, dass er für den Bereich der qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen hinsichtlich der Forderung nach Sanierungsuntersuchungen und nach der Erstellung von Sanierungsplänen keine abschließende Regelung getroffen hat. Die Ausgestaltung dieses Regelungsbereichs bleibt den Landesgesetzgebern überlassen. Deshalb bestehen gegen eine landesrechtliche Regelung, die für qualifizierte schädliche Bodenveränderungen zur Regelung von Sanierungsuntersuchungen und der Sanierungsplanung nicht nur auf § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG, sondern darüber hinaus auch auf § 13 Abs. 2 sowie insbesondere auf § 14 BBodSchG und die dort geregelte Möglichkeit der behördlichen Sanierungsplanung verweisen, keine Bedenken.

Entsprechende landesrechtliche Regelungen, die für qualifizierte schädliche Bodenveränderungen auf §§ 13 und 14 BBodSchG sowie auf die dazu ergangenen verordnungsrechtlichen Regelungen insgesamt verweisen, finden sich z. B. in § 3 HmbgBodSchG<sup>255</sup> und in Art. 5 Abs. 2 BayBodSchG<sup>256</sup>. In Baden-Württemberg wurde von

---

<sup>254</sup> Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 13/6701, S. 45, abgedr. bei Peine, in Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 21 BBodSchG Rn. 4.

<sup>255</sup> Hamburgisches Gesetz zur Ausführung und Ergänzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes vom 20.2.2001, GVBl. S. 27.

<sup>256</sup> Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes vom 23.2.1999, GVBl. S. 36.

der Regelungsermächtigung in § 21 Abs. 2 BBodSchG bislang kein Gebrauch gemacht. Gegen eine Regelung, die die entsprechende Anwendung von § 13 und § 14 BBodSchG auf qualifizierte schädliche Bodenveränderungen vorsehen würde, bestehen keine Bedenken. Für die Möglichkeiten der Koordinierung der Sanierungsuntersuchung bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen würde bei einer solchen landesrechtlichen Regelung das Gleiche gelten wie oben zu den Sanierungsuntersuchungen bei qualifizierten Altlasten ausgeführt. Im Ergebnis würden bei einer entsprechenden Anwendung der §§ 13 und 14 BBodSchG auf schädliche qualifizierte Bodenveränderungen nahezu keine Koordinierungsmöglichkeiten in der Phase der Sanierungsuntersuchungen bestehen. Die Koordinierungsmöglichkeit der Behörde würde erst auf der Grundlage der für die einzelnen Grundstücke durchgeführten Sanierungsuntersuchungen in der Phase der Sanierungsplanung einsetzen.

6. § 25 Abs. 2 LAbfG

Nach § 25 Abs. 2 LAbfG konnte die Wasserbehörde bis zum Inkraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes die zur Sanierung und Überwachung einer Altlast erforderlichen Maßnahmen anordnen. Auf der Grundlage dieser Ermächtigungsgrundlage konnten für Altlasten i. S. von § 22 Abs. 4 LAbfG auch Sanierungsuntersuchungen sowie die Sanierungsplanung gefordert werden. Der Anwendungsbereich der landesrechtlichen Bestimmungen wurde durch das Bundes-Bodenschutzgesetz verdrängt<sup>257</sup>. Gestützt auf § 25 Abs. 2 BBodSchG können deshalb keine Anordnungen über Sanierungsuntersuchungen mehr erlassen werden. § 25 Abs. 2 LAbfG kann als Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung

---

<sup>257</sup>

VGH Baden-Württemberg, UPR 2002, 398, 399.

oder Durchführung von Sanierungsuntersuchungen nicht herangezogen werden.

7. § 82 Abs. 1 Satz 2 WG

An verschiedenen Stellen des Gutachtens wurde bereits ausgeführt, dass sich die Ermächtigungsgrundlagen für Anordnungen zur Untersuchung und Sanierung von Gefahren, die von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten ausgehen oder von hierdurch verursachten Gewässerschäden, insbesondere Grundwasserschäden, einheitlich aus dem Bundes-Bodenschutzgesetz ergeben. Dies ergibt sich aus der Regelung des Gesetzeszwecks und aus der Regelung der Sanierungspflicht in § 4 Abs. 3 BBodSchG. Beide erwähnen die durch Altlasten oder schädliche Bodenveränderungen verursachten Gewässerverunreinigungen ausdrücklich. Ergänzend ist außerdem auf § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG zu verweisen. Dort ist die weiträumige Verunreinigung eines Gewässers als ein möglicher Grund für eine behördliche Koordinations-Sanierungsplanung genannt. Auch dies bestätigt, dass in allen den Fällen, in denen Gewässerverunreinigungen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zugeordnet werden können, das Bundes-Bodenschutzgesetz als Rechtsgrundlage heranzuziehen ist.

Nach Abschluss der Gefährdungsabschätzung wird im Regelfall ein Erkenntnisstand erreicht sein, bei dem Gewässerverunreinigungen, möglicherweise auch großflächige Gewässerverunreinigungen, einzelnen Altlasten oder schädlichen Bodenveränderungen zugerechnet werden können. Damit kann § 82 Abs. 1 Satz 2 WG nicht mehr als Ermächtigungsgrundlage für weitere Anordnungen herangezogen werden. Als Ermächtigungsgrundlage könnte § 82 Abs. 1 Satz 2 WG in diesem Stadium der Bearbeitung von Gewässerverunreinigungsfällen nur noch herangezogen werden, wenn Schadstoffe in Gewässer ohne Bodenpassage eingebracht werden.

§ 82 Abs. 1 Satz 2 WG wird deshalb regelmäßig als Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung von Sanierungsuntersuchungen nicht in Betracht kommen. Die wasserrechtliche Ermächtigungsgrundlage wird insoweit durch die spezielleren Regelungen der Sanierung von Altlasten (und schädlichen Bodenveränderungen) verdrängt<sup>258</sup>.

Kommt ein Rückgriff auf § 82 Abs. 1 Satz 2 WG als Ermächtigungsgrundlage nicht in Betracht, kommt regelmäßig auch eine unmittelbare Ausführung einer Maßnahme nach § 8 PolG nicht in Betracht, auf den im Zusammenhang mit § 82 WG zurückgegriffen werden kann. Ein Rückgriff auf § 8 PolG kommt darüber hinaus jedoch deshalb regelmäßig nicht in Betracht, weil in der Phase der Sanierungsuntersuchung regelmäßig aufgrund der abgeschlossenen Gefährdungsabschätzung bereits ein möglicher Störer feststeht, den die Behörde zur Durchführung der weiteren erforderlichen Maßnahmen verpflichten kann. Ist aber die Inanspruchnahme auch nur eines Störers möglich, scheidet nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg ein behördliches Vorgehen im Wege der unmittelbaren Ausführung regelmäßig aus<sup>259</sup>.

## 8. Ergebnis

Als Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz für die Phase der Sanierungsuntersuchung den Vorrang der privaten Verantwortung der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG festgeschrieben hat. Sanierungsuntersuchungen, die ohnehin nur bei qualifizierten Altlasten und - aufgrund einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung - bei qualifizierten schädlichen Bo-

---

<sup>258</sup> So VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 565, zum Verhältnis von Wasserrecht und Altlastenrecht vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes.

<sup>259</sup> So zuletzt VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.9.2001 - 10 S 259/01 - UA, S. 22.

denveränderungen in Betracht kommen, sind regelmäßig von den Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG durchzuführen. Ein „Selbsteintrittsrecht“ der zuständigen Behörde mit dem Ziel, die Sanierungsuntersuchungen zu koordinieren, besteht in der Phase der Sanierungsuntersuchungen nicht. Der Behörde sind auch keine Koordinationsmöglichkeiten dadurch eröffnet, dass gegenüber den Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG nach § 13 Abs. 2 BBodSchG angeordnet werden kann, dass die Sanierungsuntersuchungen von einem Sachverständigen nach § 18 BBodSchG durchgeführt werden. Die Behörde kann diesen Sachverständigen regelmäßig nicht auswählen und deshalb nicht mehreren Verpflichteten den gleichen Sachverständigen vorgeben. Im Ergebnis bestehen deshalb nach dem geltenden Recht keine Möglichkeiten, die Sanierungsuntersuchungen zu koordinieren. Der Gesetzgeber des Bundes-Bodenschutzgesetzes geht vielmehr davon aus, dass die Sanierungsuntersuchungen von den Verpflichteten oder von Sachverständigen im Auftrag der Verpflichteten jeweils für ihren Bereich durchgeführt werden. Erst in der sich daran anschließenden Phase der Sanierungsplanung bestehen Koordinationsmöglichkeiten. Auf der Grundlage der getrennt erstellten Sanierungsuntersuchungen ist dann von der zuständigen Behörde zu entscheiden, ob die Erstellung mehrerer separater Sanierungspläne erforderlich und ausreichend ist, oder ob sie von der Möglichkeit einer behördlichen Koordinationsplanung für den Gesamtbereich gemäß § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG Gebrauch macht.

Ein „Selbsteintritt“ der Behörde in die Pflicht, Sanierungsuntersuchungen durchzuführen, kommt deshalb nur im Rahmen des Verwaltungsvollstreckungsrechts in Betracht, wenn ein Verpflichteter dem Verlangen nach § 13 Abs. 1 BBodSchG - bzw. bei schädlichen Bodenveränderungen aufgrund einer entsprechenden landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage - nach Vorlage von Sanierungsuntersuchungen nicht oder nicht in hinreichendem Umfang Rechnung trägt. Über dieses vollstreckungs-



rechtliche Selbsteintrittsrecht im Wege der Ersatzvornahme ist eine Koordinierung der Sanierungsuntersuchungen jedoch ebenfalls nicht möglich, da eine Koordinierung voraussetzen würde, dass alle Verpflichteten ihren Pflichten nicht nachkommen. Dies kann nicht unterstellt werden.

Da das Bundes-Bodenschutzgesetz die Möglichkeit einer behördlichen Koordinations-Sanierungsuntersuchung nicht eröffnet, stellt sich die Frage nach einem Ersatz der der Behörde für eine solche Koordinations-Sanierungsuntersuchung entstehenden Kosten durch die Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG nicht.

## **V. Integrale Sanierungsplanung**

### 1. Begriff

Der Sanierungsplan ist ein Hilfsmittel zur Bewältigung des komplexen Vorgangs der Altlastensanierung (oder der Sanierung von schädlichen Bodenveränderungen). Er bildet die fachliche Grundlage für die Sanierung, für Anordnungen nach § 10 Abs. 1 BBodSchG zur Durchsetzung der Sanierungspflicht oder für den Abschluss eines Sanierungsvertrages sowie für die zur Sanierungsdurchführung erforderlichen behördlichen Zulassungen und Gestattungen<sup>260</sup>.

Anders als zu den Sanierungsuntersuchungen fehlt in § 13 Abs. 1 BBodSchG eine Definition des Begriffs des Sanierungsplans<sup>261</sup>. Auch die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung enthält keine Definition

---

<sup>260</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 475; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 53.

<sup>261</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 57.

des Begriffs des Sanierungsplans. § 13 Abs. 1 Satz BBodSchG enthält jedoch eine Aufzählung der typischen Inhalte eines Sanierungsplans. Diese Aufzählung ist durch die Wahl des Wortes „insbesondere“ als eine Auflistung von Regelbeispielen ohne abschließenden Charakter gekennzeichnet. Die durch § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG vorgegebenen Regelinhalte werden „kaskadenförmig“<sup>262</sup> durch § 6 Abs. 2 BBodSchV und die detaillierten Angaben im Anhang 3 Nr. 2 BBodSchV konkretisiert.

*Hipp/Rech/Turian*<sup>263</sup> fassen die in § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG und in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung geregelten Anforderungen an den Inhalt eines Sanierungsplanes wie folgt zusammen:

1. **Darstellung der Ausgangslage.** Diese umfasst insbesondere die Zusammenfassung der Gefährdungsabschätzung nach § 9 BBodSchG, das Ergebnis der Sanierungsuntersuchungen, die Sanierungsziele, die Standortverhältnisse und die bislang getroffenen behördlichen Entscheidungen und geschlossenen öffentlich-rechtlichen Verträge (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BBodSchG; Anhang 3 Nr. 2 Ziff. 1 BBodSchV).
2. **Angaben über die bisherige und künftige Nutzung** der zu sanierenden Grundstücke (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG).
3. **Textliche und zeichnerisch vollständige Darstellung** der erforderlichen **Sanierungs-, Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen** sowie die **zeitliche Durchführung** der Maßnahmen und der **Nachweis der Geeignetheit** zur Erfüllung des Sanierungsziels nach § 4 Abs. 3 BBodSchG (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 BBodSchG; § 6

---

<sup>262</sup> So Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 476.

<sup>263</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 477.

Abs. 3 Sätze 1 und 2 BBodSchV; Anhang 3 Nr. 2 Ziff. 2 und 5 BBodSchV).

4. Darstellung der **Umweltauswirkungen** der Maßnahmen, der **voraussichtlichen Kosten** der Sanierung und der erforderlichen **behördlichen Zulassungen - soweit diese nicht bereits in einem verbindlichen Sanierungsplan nach § 13 Abs. 6 BBodSchG enthalten sind** (§ 6 Abs. 2 Satz 2 BBodSchV; Anhang 3 Nr. 2 Ziff. 5 BBodSchV).
5. Darstellung von **Eigenkontrollmaßnahmen für die Erfolgskontrolle** der vorgesehenen Maßnahmen (Anhang 3 Nr. 2 Ziff. 3 BBodSchV).
6. Darstellung von **Eigenkontrollmaßnahmen für die nachfolgende Überwachung** (Anhang 3 Nr. 2 Ziff. 5 BBodSchV).

Umfang, Art und Detaillierungsgrad des Sanierungsplanes ergeben sich aus der Anforderung, im Sanierungsplan darzustellen, dass die Sanierung den Anforderungen des § 4 Abs. 3 BBodSchG genügt. Die Darstellungen des Sanierungsplanes müssen diese Feststellung ermöglichen<sup>264</sup>.

Die in § 13 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchG, in § 6 Abs. 2 BBodSchV und in Anhang 3 Nr. 2 BBodSchV geregelten Anforderungen an den Inhalt von Sanierungsplänen gelten ausdrücklich nur für Sanierungspläne, die für qualifizierte Altlasten erstellt werden. Die inhaltlichen Anforderungen lassen sich jedoch ohne Einschränkungen auch auf Sanierungspläne für qualifizierte schädliche Bodenveränderungen übertragen, sofern aufgrund entsprechender landesrechtlicher Regelungen die Vorlage eines Sanierungsplanes für qualifizierte schädliche Bodenveränderungen verlangt werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn - wie in § 3

---

<sup>264</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 478.

HmbgBodSchG und in Art. 5 Abs. 2 BayBodSchG - § 13 (und gegebenenfalls § 14) BBodSchG sowie § 6 BBodSchV für entsprechend anwendbar erklärt werden.

## 2. Zielsetzung des integralen Ansatzes

Auch für die Phase der Sanierungsplanung gibt § 13 Abs. 1 BBodSchG den Vorrang der privaten Verantwortung mit der Folge vor, dass grundsätzlich jedenfalls für die Grundstücke, für die unterschiedliche Verpflichtete nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG in Anspruch genommen werden (sollen), jeweils separate Sanierungspläne aufgestellt werden<sup>265</sup>. Abweichend davon geht der optimierte administrative Ansatz zur integralen Altlastenbearbeitung<sup>266</sup> von einem grundstücksübergreifenden „integralen“ Ansatz der Erstellung des Sanierungsplans aus. Der Sanierungsplan soll gerade die auf unterschiedlichen Grundstücken erforderlichen Maßnahmen dergestalt koordinieren, dass durch das koordinierte Vorgehen im gesamten Sanierungsbereich eine optimale Sanierung erreicht wird.

## 3. „Freiwillige“ Lösung: Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Wie bereits oben unter C II 11 und C IV 3 ausgeführt, kann in jeder Phase der Bodensanierung ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Durchführung der erforderlichen Schritte geschlossen werden. Deshalb können mehrere Verpflichtete nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG auch mit der zuständigen Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über eine

---

<sup>265</sup> Zum Vorrang der privaten Verantwortlichkeit Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 5 und Rn. 30.

<sup>266</sup> Arbeitspapier des Amtes für Umweltschutz der Landeshauptstadt Stuttgart, Stand 15.4.2002.

„koordinierte“ Erstellung des Sanierungsplans schließen. Insoweit sowie zu der Bereitschaft der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG gilt nichts anderes als das unter C IV 3 zur integralen Sanierungsuntersuchung Ausgeführte. Ein besonderer Anreiz für eine „freiwillige“ Vereinbarung über eine koordinierte Sanierungsplanung ergibt sich allerdings in der Phase der Erstellung des Sanierungsplans daraus, dass die zuständige Behörde nach § 14, insbesondere nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 BBodSchG (i. V. m. § 24 Satz 3 BBodSchG) die Möglichkeit hat, die koordinierte, grundstücksübergreifende Erstellung des Sanierungsplans auf Kosten der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG selbst durchzuführen<sup>267</sup>.

#### 4. Behördliche Sanierungsplanung bei qualifizierten Altlasten

Nach § 13 Abs. 1 BBodSchG soll die zuständige Behörde bei Altlasten, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der nach § 4 erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen aufgrund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, von einem nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG zur Sanierung Verpflichteten die notwendigen Untersuchungen zur Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen (Sanierungsuntersuchungen) sowie die Vorlage eines Sanierungsplans verlangen. Die Vorlage eines Sanierungsplanes kann - ebenso wie die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen - nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG nur bei sogenannten qualifizierten Altlasten verlangt werden, also bei Altlasten, bei denen sich ein Planungsbedürfnis aufgrund der Verschiedenartigkeit der erforderlichen (Sanierungs-)Maßnahmen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 1. Alternative BBodSchG)

---

<sup>267</sup>

Dazu zugleich unten.

oder aufgrund besonderer Gefährlichkeit der Altlast (§ 13 Abs. 1 Satz 1 2. Alternative BBodSchG) ergibt<sup>268</sup>. Zur Durchführung der Sanierungsuntersuchungen und der Sanierungsplanung ist nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG primär eine Person verpflichtet, die nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG für die Erfüllung der materiellen Sanierungspflicht verantwortlich ist. Damit hat das Gesetz die Entscheidung getroffen, dass die Behörden grundsätzlich nicht von sich aus die Sanierungsuntersuchungen und Sanierungsplanung ausführen können<sup>269</sup>. In § 13 BBodSchG ist eine Grundentscheidung für den Vorrang privater Planung erfolgt.

Hinsichtlich dieser Grundentscheidung trifft § 14 BBodSchG eine Ausnahme. In den in § 14 Satz 1 abschließend aufgeführten Fällen kann unter Durchbrechung des Vorrangs privater Verantwortung eine behördliche Sanierungsplanung erfolgen.

Für die behördliche Sanierungsplanung müssen zunächst folgende Grundvoraussetzungen erfüllt sein:

- Die Gefährdungsabschätzung (nach § 9 BBodSchG) muss eine Gefahrenlage ergeben haben, die eine Sanierung erfordert und damit die Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG begründet.
- Ferner muss ein Planungsbedürfnis i. S. des § 13 Abs. 1 BBodSchG vorliegen. Dies setzt zumindest das Vorliegen einer qualifizierten Altlast i. S. des § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG voraus.

---

<sup>268</sup> Zu den Einzelheiten s. o. C IV 4.

<sup>269</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 29.

- Schließlich muss einer der in § 14 Satz 1 Nr. 1 - 3 BBodSchG geregelten Anwendungsfälle vorliegen, d. h. die jeweils dort genannten spezifischen Voraussetzungen müssen gegeben sein<sup>270</sup>.

Nach § 14 Satz 1 Nr. 1 BBodSchG kommt eine behördliche Erstellung des Sanierungsplans in Betracht, wenn der Plan nicht, nicht innerhalb der von der Behörde gesetzten Frist oder fachlich unzureichend erstellt worden ist. § 14 Satz 1 Nr. 2 BBodSchG lässt die behördliche Sanierungsplanung zu, wenn ein nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteter nicht oder nicht rechtzeitig herangezogen werden kann. Die in Nummern 1 und 2 des § 14 Satz 1 BBodSchG genannten Voraussetzungen für eine behördliche Sanierungsplanung verdeutlichen den Vorrang der privaten Verantwortung, der sich aus § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG ergibt. In beiden Fällen wird die Behörde nur subsidiär tätig. Dabei kann § 14 Satz 1 Nr. 1 BBodSchG als ein spezialgesetzlich angeordneter Fall einer Ersatzvornahme und § 14 Satz 1 Nr. 2 BBodSchG als besondere Befugnis zum Sofortvollzug bzw. zur unmittelbaren Ausführung jeweils anstelle der eigentlichen nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten angesehen werden. Diese beiden Fälle sollen im vorliegenden Zusammenhang nicht näher betrachtet werden.

§ 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG eröffnet die Möglichkeit der behördlichen Sanierungsplanung, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der Altlast, der auf der Altlast beruhenden weiträumigen Verunreinigung eines Gewässers oder aufgrund der Anzahl der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Anders als bei den in § 14 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BBodSchG geregelten Fällen der behördlichen Sanierungsplanung handelt es sich bei diesem Fall nicht um einen Fall einer subsidiären Verantwortung der Behörde. In

---

<sup>270</sup>

So zutreffend und übersichtlich Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 502.

diesem Fall ist aufgrund der Komplexität des Sachverhalts ein planvolles Vorgehen der Behörde Voraussetzung für eine erfolgreiche Sanierung. Der Plan kann deshalb nicht mehr von einem einzigen Verantwortlichen alleine erstellt werden. Erforderlich ist vielmehr eine „Koordinationsplanung“<sup>271</sup>.

Für diese „Koordinationsplanung“ muss ein qualifiziertes Planungsbedürfnis bestehen, das über die Anforderungen nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG an eine „qualifizierte“ Altlast hinausgeht<sup>272</sup>. Über das Planungsbedürfnis nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG hinaus, das Voraussetzung für das Verlangen eines Sanierungsplanes ist, muss das Erfordernis eines koordinierten Vorgehens bestehen, dass ein „überindividuelles Planungsbedürfnis“ begründet<sup>273</sup>.

§ 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG nennt drei Fallgruppen, bei denen ein überindividuelles Planungsbedürfnis bestehen kann und deshalb eine behördliche Sanierungsplanung in Frage kommt:

- Die behördliche Sanierungsplanung kommt in Betracht, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der Altlast ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Das Koordinierungsbedürfnis ergibt sich in diesem Fall aus dem weiträumig fortgeschrittenen Schaden. Dabei weisen *Schoeneck*<sup>274</sup> und *Hipp/Rech/Turian*<sup>275</sup> zutreffend darauf

---

<sup>271</sup> Zu diesem Begriff Vierhaus, NJW 1998, 1262, 1268.

<sup>272</sup> Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 14 Rn. 7; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 14 Rn. 27.

<sup>273</sup> Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 14 Rn. 7; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 517.

<sup>274</sup> Schoeneck, in Sanden/Schoeneck, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998, § 14 Rn. 7.

<sup>275</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 517.



hin, dass es bei dem Merkmal „großflächig“ weniger auf die reine Flächenausdehnung ankommt als mehr darauf, ob die Großflächigkeit besondere Anforderungen z. B. logistischer Art an die Sanierungsdurchführung stellt.

- In der zweiten in § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG geregelten Fallgruppe der behördlichen Sanierungsplanung ergibt sich das überindividuelle Planungsbedürfnis aus der weiträumigen Verunreinigung eines Gewässers, die auf der Altlast beruht. Auch in diesem Fall kommt es weniger auf die Flächenausdehnung der Gewässerverunreinigung als mehr auf die Frage an, ob sich ein Koordinationsbedürfnis z. B. daraus ergibt, dass mehrere Grundstücke für die Installation von Sanierungs- und Überwachungsbrunnen in Anspruch genommen werden müssen oder dass sich aufgrund der Weiträumigkeit der Gewässerverunreinigung besondere technische Anforderungen an die Sanierung ergeben. Im Übrigen kann sich auch bei dieser Fallgruppe ein überindividuelles Planungsbedürfnis daraus ergeben, dass mehrere Verursacher oder mehrere schadensbehaftete Grundstücke an der Sanierung bzw. der Sanierungsplanung zu beteiligen sind.
- § 14 Satz 1 Nr. 3 3. Alternative BBodSchG lässt eine behördliche Sanierungsplanung dann zu, wenn aufgrund der Anzahl der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. In diesem Fall ergibt sich das überindividuelle Planungsbedürfnis und das Koordinierungsbedürfnis aus der Vielzahl der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5, oder 6 BBodSchG. *Hipp/Rech/ Turian*<sup>276</sup> nennen als Anwendungsbeispiel für diese Fallgruppe eine bewohnte Altlast, mit über 100 betroffenen Grundeigentümern. In diesem Fall lasse sich eine problemadäquate und

---

<sup>276</sup>

Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 517.

effektive Sanierungsplanung nicht über eine Heranziehung der einzelnen Verpflichteten durch Verwaltungsakte, die wiederum jeweils rechtsmittelfähig sind, erreichen. Allerdings wird man eine behördliche Sanierungsplanung nach § 14 Satz 1 Nr. 3 3. Alternative BBodSchG nicht nur in Fällen annehmen können, in denen mehr als 100 Verpflichtete nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG heranzuziehen wären. Auch bei einer geringeren Zahl der Verpflichteten kann ein überindividuelles Planungs- und Koordinierungsbedürfnis bestehen.

Ob ein Fall der behördlichen Sanierungsplanung nach § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG, insbesondere ein Fall der 3. Alternative, vorliegt, lässt sich regelmäßig bereits aufgrund der Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 1 und 2 BBodSchG, spätestens jedoch auf der Grundlage der vorliegenden Sanierungsuntersuchungen beurteilen. Diese Bearbeitungsschritte wurden bislang weder im Projekt Neckartalaue der Landeshauptstadt Stuttgart noch im Projekt Ravensburg erreicht. In beiden Projekten lässt sich allerdings schon jetzt absehen, dass aufgrund der Großflächigkeit der festgestellten Grundwasserkontaminationen und der Vielzahl der betroffenen Grundstücke nicht nur ein Planungsbedürfnis i. S. des § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG, sondern auch ein überindividuelles Planungsbedürfnis i. S. des § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG bestehen wird. Die Voraussetzungen für eine behördliche Sanierungsplanung nach § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG dürften sich deshalb in diesen Fällen darlegen lassen, sobald die Gefährdungsabschätzung bzw. die Sanierungsuntersuchungen abgeschlossen sind.

## 5. Kosten

Liegen die Voraussetzungen des § 14 BBodSchG vor und erstellt die zuständige Behörde den Sanierungsplan nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG selbst bzw. lässt ihn durch einen Sachverständigen nach

§ 18 BBodSchG erstellen, können die dafür entstandenen Kosten nach § 24 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG bei demjenigen bzw. denjenigen geltend gemacht werden, von dem bzw. denen die Erstellung eines Sanierungsplans hätte verlangt werden können. § 24 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG sieht für diesen Fall eine Kostenabwälzung auf die Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG vor.

6. Behördliche Sanierungsplanung bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen

§ 14 BBodSchG ist - ebenso wie § 13 BBodSchG - als Regelung des Dritten Teils des Bundes-Bodenschutzgesetzes nur auf Altlasten anwendbar. § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG eröffnet den Ländern jedoch die Möglichkeit zu bestimmen, dass bei schädlichen Bodenveränderungen, von denen aufgrund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen nicht nur die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen, sondern auch die Erstellung von Sanierungsplänen verlangt werden können. Obwohl § 21 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Nr. 1 BBodSchG nur von einem Verlangen der Erstellung von Sanierungsplänen spricht, steht § 21 Abs. 2 BBodSchG einer Regelung der Länder, durch die nicht nur § 13 BBodSchG, sondern auch § 14 BBodSchG über die behördliche Sanierungsplanung auf qualifizierte schädliche Bodenveränderungen für entsprechend anwendbar erklärt werden, nicht entgegen. Mit der Regelungsermächtigung in § 21 Abs. 2 BBodSchG signalisiert der Bundesgesetzgeber, dass er insoweit von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Dies gilt um so mehr, als in der Begründung zu § 21 Abs. 2 BBodSchG ausgeführt ist, dass die Länder nach ihrer spezifischen Betroffenheit darüber entscheiden, ob und inwieweit bei diesen Flächen - also auch bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen - zusätzliche Anforderungen be-

gründet werden sollen. Dementsprechend erklären § 3 HmbgBodSchG und Art. 5 Abs. 2 Satz 2 BayBodSchG nicht nur § 13 BBodSchG, sondern auch § 14 BBodSchG bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen für entsprechend anwendbar. Wird eine solche landesrechtliche Bestimmung getroffen, kann auch bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen unter den in § 14 BBodSchG geregelten Voraussetzungen eine behördliche Sanierungsplanung durchgeführt werden.

Art. 5 Abs. 2 Satz 2 BayBodSchG verweist außerdem auf § 24 BBodSchG und erklärt diese Regelung ebenfalls bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen für entsprechend anwendbar. Aufgrund dieser Verweisung können deshalb in diesen Fällen ebenfalls die Kosten der behördlichen Sanierungsplanung auf die Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG abgewälzt werden. In § 3 HmbBodSchG fehlt eine entsprechende Verweisung.

In Baden-Württemberg wurde von der Regelungsermächtigung in § 21 Abs. 2 BBodSchG bislang kein Gebrauch gemacht. Deshalb kommt eine behördliche Sanierungsplanung bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen nach dem derzeit geltenden Recht nicht in Betracht.

## 7. Ergebnis

Die Stufe der Sanierungsplanung ist die einzige Stufe der gestuften Altlastenbearbeitung, für die das Bodenschutzgesetz einen „integralen“, grundstücksübergreifenden bzw. „überindividuellen“ Bearbeitungsansatz regelt. Die in § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG geregelte Möglichkeit der behördlichen Koordinations-Sanierungsplanung macht deutlich, dass der Gesetzgeber die Problematik des Vorgehens der zuständigen Behörde in Situationen, in denen ein einzelner Sanierungsverpflichteter überfordert ist, gesehen hat. Die Problematik ist im Bundes-Bodenschutzgesetz allerdings unzureichend geregelt, gerade in Situationen, in denen meh-

rere Verpflichtete nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG in Anspruch genommen werden können bzw. müssen (§ 14 Satz 1 Nr. 3 3. Alternative BBodSchG) besteht schon in der Phase der Sanierungsuntersuchung, erst recht jedoch in der Phase der Durchführung der Sanierung ein Bedürfnis eines koordinierten Vorgehens. Ein überindividuelles behördliches Vorgehen - auf Kosten der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG - sieht das Bundes-Bodenschutzgesetz jedoch ausschließlich für die Phase der Erstellung des Sanierungsplans vor.

## **VI. Durchführung der Sanierung**

### **1. Möglichkeiten**

Wird ein Sanierungsplan von der zuständigen Behörde oder von einem Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG erstellt, kommen für die Durchführung der Sanierung mehrere Möglichkeiten in Betracht:

- § 13 Abs. 4 BBodSchG eröffnet dem Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG die Möglichkeit zusammen mit dem Sanierungsplan einen Sanierungsvertrag über die Ausführung des Planes vorzulegen. Die Einbeziehung Dritter in diesen Sanierungsvertrag kann vorgesehen werden. Beispielsweise können im Sanierungsvertrag bereits Betretungsrechte und Duldungspflichten der von den Sanierungsmaßnahmen betroffenen Grundstückseigentümer geregelt werden. Denkbar ist es auch, den Unternehmer, der die Sanierung für den Sanierungspflichtigen durchführt oder den Sachverständigen, der den Sanierungsplan zuvor erstellt hat, in den Vertrag einzubeziehen<sup>277</sup>. Nach § 14 Satz 2 BBodSchG ist § 13

---

<sup>277</sup>

Zu diesen Beispielen Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 113.

Abs. 4 BBodSchG auch im Falle der behördlichen Sanierungsplanung entsprechend anwendbar. Auch in diesem Fall kann deshalb zusammen mit dem Sanierungsplan der Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Plans vorgelegt werden. Wird der Sanierungsvertrag abgeschlossen, ergeben sich die Verpflichtungen zur Durchführung der Sanierung und zur Ausführung des Sanierungsplanes aus dem Sanierungsvertrag.

- Wird von dieser Möglichkeit des konsensualen Vorgehens kein Gebrauch gemacht, kann sich die Verpflichtung zur Durchführung des Sanierungsplanes daraus ergeben, dass der Plan nach § 13 Abs. 6 BBodSchG für verbindlich erklärt wird. Wird der Sanierungsplan als solcher rechtlich für verbindlich erklärt, ist der Sanierungspflichtige ohne dass es weiterer behördlicher Anordnungen bedarf, unmittelbar aufgrund des Sanierungsplanes zur Einhaltung des Sanierungsziels und zur Ausführung der dazu erforderlichen Maßnahmen verpflichtet<sup>278</sup>. Auch im Fall der behördlichen Sanierungsplanung besteht nach § 14 Satz 2 i. V. m. § 13 Abs. 6 BBodSchG die Möglichkeit der Verbindlicherklärung.
- Schließlich kann der Sanierungsplan auch „nur“ Grundlage für einzelne Sanierungsanordnungen nach § 10 BBodSchG sein. Dies gilt wiederum sowohl für den Fall der Sanierungsplanung durch einen Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG als auch für den Fall der behördlichen Sanierungsplanung.

Neben der Möglichkeit der Verpflichtung der in § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG genannten Personen zur Durchführung der Sanierungsmaßnahme auf der Grundlage des Sanierungsplans durch Sanierungsvertrag, durch Verbindlicherklärung des Sanierungspla-

---

<sup>278</sup>

Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 13 Rn. 67.

nes oder durch Anordnungen nach § 10 BBodSchG, eröffnet das Bundes-Bodenschutzgesetz nicht die Möglichkeit einer behördlichen Durchführung der Sanierung (auf Kosten der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG). Die Behörde kann Sanierungsmaßnahmen vielmehr nur im Rahmen und mit den üblichen Mitteln der Verwaltungsvollstreckung ergreifen, also im Wege der Ersatzvornahme, wenn einzelne Verpflichtete die ihnen obliegenden Sanierungspflichten nicht erfüllen. Eine Koordination der einzelnen Sanierungsmaßnahmen auf unterschiedlichen Grundstücken oder durch unterschiedliche Verpflichtete ist auf diesem Weg nicht sinnvoll möglich, weil nicht unterstellt werden kann, dass alle in einem Sanierungsbereich betroffenen Verpflichteten gleichermaßen die ihnen obliegenden Pflichten nicht erfüllen, so dass die Behörde „gleichmäßig“, grundstücksübergreifend und überindividuell die Möglichkeit der vollstreckungsrechtlichen Ersatzvornahme hat.

## 2. Ergebnis

Festzuhalten ist, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz die Möglichkeit eines koordinierten Vorgehens durch die Behörde bei der Durchführung der Sanierung nicht vorsieht.

## **VII. Sanierung von Gewässerverunreinigungen**

### 1. Abgrenzung von Bodenschutzrecht und Wasserrecht

Bei der Sanierung der von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten ausgehenden Gewässergefahren oder Gewässerschäden finden sowohl das Bodenschutzrecht als auch das Wasserrecht Anwendung.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz bestimmt in seinem § 1 als Zweck und in seinem § 4 Abs. 3 Satz 1 als Sanierungsgegenstand auch die Abwehr und Sanierung der durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachten Gewässergefahren und Gewässerverunreinigungen. In der Praxis handelt es sich dabei im Regelfall um Grundwassergefahren und Grundwasserschäden. Insbesondere aufgrund der Regelung in § 1 BBodSchG und in § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG besteht in der Literatur Einvernehmen darüber, dass das „Ob“ der Untersuchung und Sanierung von Grundwassergefahren und Grundwasserschäden die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht sind, im Bundes-Bodenschutzgesetz geregelt ist<sup>279</sup>. § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG regelt die Pflicht zur Sanierung von Gewässerverunreinigungen dem Grunde nach<sup>280</sup>. Auch die Rechtsprechung geht ohne Diskussion der Problematik im Einzelnen davon aus, dass Anordnungen zur Untersuchung (und zur Sanierung) von Grundwasserverunreinigungen, bei denen zumindest der Verdacht besteht, dass sie durch eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast verursacht sind, auf die Regelungen des Bundes-Bodenschutzgesetz zu stützen sind<sup>281</sup>.

Wie die Pflicht zur Gewässersanierung im Einzelfall zu erfüllen ist, ist nach der ausdrücklichen Regelung in § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG nach dem Wasserrecht zu bestimmen. Die inhaltlichen Anforderungen an die Sanierung von eingetretenen Gewässerschäden und damit das „Wie“

---

<sup>279</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 4 Rn. 166; Frenz/Sieben, ZfW 2001, 152, 153; Hilger, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/ Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 4 Rn. 118; Versteyl, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 4 Rn. 79.

<sup>280</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 252.

<sup>281</sup> OVG Berlin, NVwZ 2001, 582 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.09.2002 - 10 S 957/02 -, S. 8 ff.



der Gewässersanierung bzw. Grundwassersanierung richten sich somit nach dem Wasserrecht<sup>282</sup>.

## 2. Sanierungsanforderungen nach dem Wasserrecht

Für die Sanierung von Gewässerverunreinigungen enthält weder das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes noch das Wassergesetz des Landes Baden-Württemberg ausdrückliche gesetzliche Anforderungen<sup>283</sup>. Nach allgemeiner Auffassung ist deshalb für die Bestimmung des Sanierungszieles bei Gewässerverunreinigungen vorrangig auf die materiellen Grundentscheidungen des Wasserhaushaltsgesetzes abzustellen. Aus den materiellen Grundentscheidungen in den §§ 1 a Abs. 1, 6, 19 b Abs. 1, 26 und 34 WHG ergibt sich ein umfassender Gewässerschutz, der über den Schutz der öffentlichen Wasserversorgung hinaus auch die Verhütung jeder schädlichen Verunreinigung des Grundwassers und jeder sonstigen nachteiligen Veränderung seiner Eigenschaften beendet<sup>284</sup>. Aufgrund der materiellen Grundentscheidungen des Wasserhaushaltsgesetzes sind nicht verunreinigte Gewässer, einschließlich nicht verunreinigtem Grundwasser, ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Jede Beeinträchtigung des Gebrauchs- oder Verbrauchs-

---

<sup>282</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 252; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz 2000, § 4 Rn. 166; Frenz/Sieben, ZfW 2001, 152, 153; Versteyl, in Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 4 Rn. 79; Oerder, in Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 4 Rn. 49; Hilger, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/ Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 4 Rn. 118; Peine, UPR 1999, 361, 365; Rech/Henke, LKV 2000, 369, 370 ; Schink, DÖV 1999, 797, 807.

<sup>283</sup> Oerder, in Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 4 Rn. 88; in diese Richtung auch Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 253.

<sup>284</sup> Dazu BVerwG, DÖV 1974, 207; NVwZ 1989, 474; Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, 7. Aufl. 1998, § 34 Rn. 2; Schink, DÖV 1999, 797, 807.

wertes des Wassers widerspricht danach dem Wasserhaushaltsgesetz. Jedes Gewässer unterliegt einem umfassenden Schutz. Die Zielsetzung des Wasserhaushaltsgesetzes, Gewässer von jeglichen Beeinträchtigungen frei zu halten, ist bei der Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen nach § 4 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 3 BBodSchG zu berücksichtigen mit der Folge, dass prinzipiell jegliche Beeinträchtigungen der Gewässer (einschließlich des Grundwassers) abzuwehren sind.

Das von *Salzwedel*<sup>285</sup> vorgeschlagene Modell eines Grundwasserschutzes nach Bewirtschaftungskonzepten, nach dem sich der Grundwasserschutz und damit auch die Sanierungsziele nicht auf den nutzungsunabhängigen „guten“ Zustand des Grundwassers bezieht, sondern von der Einstufung der Grundwasservorkommens in höhere oder niedrigere Schutzwürdigkeitskategorien aufgrund von Bewirtschaftungs- und Nutzungskonzepten abhängt, wird von der ganz herrschenden Meinung abgelehnt<sup>286</sup>. Die Diskussion kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht im Einzelnen dargestellt und bewertet werden. *Oerder*<sup>287</sup> vertritt zu Recht die Auffassung, dass der Meinungsstreit um den „nutzungsabhängigen“ Schutz der Gewässer im Anwendungsbereich des § 4 Abs. 3 BBodSchG auf der Tatbestandsebene keine Rolle spielt, weil § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG bei der Regelung der Sanierungspflicht nicht zwischen bewirtschafteten oder in sonstiger Weise genutzten Gewässern und sons-

---

<sup>285</sup> Salzwedel, Altlastensanierung und Grundwasserschutz, in Lühr (Hrsg.), Altlastenbehandlung, 1995, S. 27, 38 ff.

<sup>286</sup> Ausführlich dazu insbesondere Schulz, ZUR 1995, 194 ff.; speziell im Zusammenhang mit den Sanierungsregelungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes: Schink, DÖV 1999, 797, 807; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 256; Peine, UPR 1999, 361, 366.

<sup>287</sup> Oerder, in Oerder/Numberger/Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, § 4 Rn. 48.

tigen Gewässern unterscheidet und deshalb auch den zuständigen Behörden keinen entsprechenden Differenzierungsspielraum eröffnet.

Nach der ganz herrschenden Meinung kommt es deshalb bei der Frage des Vorliegens einer Gewässerverunreinigung auf den strengen wasserrechtlichen Schadensbegriff an. Eine Gewässerverunreinigung ist deshalb jede nachteilige Veränderung des Gewässers. Nachteilig ist eine Veränderung, wenn sich die physikalischen, chemischen oder biologischen Eigenschaften des Wassers im Vergleich zur vorherigen Beschaffenheit verschlechtern haben. Entscheidend ist danach allein, dass und wie sich die Gewässereigenschaften auf die Gewässergüte auswirken<sup>288</sup>. Diese strenge wasserrechtliche Schadensdefinition schließt es allerdings nicht aus, sondern macht es ausdrücklich erforderlich, dass bei der Entscheidung über die Sanierungsnotwendigkeit und über den Umfang der Sanierung Verhältnismäßigkeits- und Angemessenheitserwägungen besondere Bedeutung zukommt (dazu unten 3.).

Neben den materiellen Grundentscheidungen des Wasserhaushaltsgesetzes will insbesondere *Peine*<sup>289</sup> die sogenannte Grundwasserverordnung<sup>290</sup> für qualitative Anforderungen an die Reinheit des Grundwassers ergänzend heranziehen. Die Verordnung enthält zwei Anlagen. In einer Liste 1 sind Stofffamilien und Stoffgruppen aufgezählt, die nach § 2 der Verordnung in das Grundwasser nicht eingeleitet werden dürfen. Die Liste 2 enthält Stofffamilien und Stoffgruppen, für deren Einleiten in das Grundwasser eine behördliche Erlaubnis oder eine Planfeststellung oder

---

<sup>288</sup> Peine, UPR 1999, 361, 366.

<sup>289</sup> Peine, UPR 1999, 361, 365; ders. in Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, Einl. BBodSchG II Rn. 93 ff.

<sup>290</sup> Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe vom 18.03.1997, BGBl. I, S. 542.

eine Genehmigung erforderlich ist. Dabei darf die Zulassung nur erteilt werden, wenn eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften durch die Stoffe der Liste 2 nicht zu besorgen ist. Aufgrund der der Grundwasserverordnung zu entnehmenden qualitativen Anforderungen an die Reinheit des Grundwassers geht *Peine* davon aus, dass dann, wenn ein Stoff der Liste 1 sich im Grundwasser befindet, sofort saniert werden muss. Befindet sich ein Stoff der Liste 2 im Grundwasser, sei zu analysieren, ob ein Fall vorliegt, in dem eine Zulassung nicht erteilt werden darf. Dürfte eine Zulassung nicht erteilt werden, muss ebenfalls saniert werden.

### 3. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Angesichts des strengen wasserrechtlichen Schadensbegriffs spielen Fragen der Verhältnismäßigkeit bei der Sanierung von Gewässern und insbesondere von Grundwasserschäden eine große Rolle. Bei der Bestimmung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen unter Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kommt es nach Ansicht der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)<sup>291</sup> u.a.

- auf den Umfang und die Art der Gewässerbelastung,
- die Gefahr der Ausbreitung von Gewässerverunreinigungen,
- die derzeitige und künftige Nutzung des Wassers,
- die generelle Belastung der Umwelt,
- die Kosten von Gegenmaßnahmen und die hierdurch erreichbare Wirkung sowie

---

<sup>291</sup>

Zitiert nach Hilger, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/ Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 4 Rn. 149.

- ggf. weitere Schadensfälle im Einzugsgebiet des Gewässers an.

Es kann insbesondere relevant sein, dass Eluate aus einer lokal begrenzten Bodenkontamination auch nur als lokal begrenzte Schadstofffracht auf das Grundwasser einwirken. Deshalb sieht § 4 Abs. 7 Satz 2 BBodSchG eine spezielle Verhältnismäßigkeitsprüfung vor, wenn erhöhte Schadstoffeinträge auf Dauer nur geringe Schadstofffrachten oder nur lokal begrenzte erhöhte Schadstoffkonzentrationen in Gewässern erwarten lassen. Ermessenserwägungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung können deshalb dazu führen, dass Schäden nicht oder nicht vollständig beseitigt werden oder die künftige Entstehung von gewissen Schäden toleriert wird, wenn andernfalls Sanierungserfolg und Sanierungsaufwand in einem unangemessenen Verhältnis stehen<sup>292</sup>. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist nicht nur zu berücksichtigen, ob Schadstofffrachten nur lokal begrenzt eingetreten. Zu berücksichtigen kann auch sein, ob das aufgrund einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast kontaminiertes Grundwasser in ein ohnehin verschmutztes Gewässer gelangt. *Peine*<sup>293</sup> betont zu Recht, dass es unverhältnismäßig wäre, wenn das Grundwasser auch dann nach einem strengen Maßstab zu sanieren wäre, wenn es nach den geologischen Bedingungen kurz nach der Sanierung in ein Gewässer gelangt, welches selbst verschmutzt ist.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung setzt hinreichende Kenntnisse des Einzelfalls voraus. Entsprechende Kenntnisse liegen bislang weder für das Projektgebiet in Ravensburg noch für das Projektgebiet Neckartalaue in Stuttgart vor. Deshalb können Aussagen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung in diesen Fällen im vorliegenden Rahmen nicht getroffen werden.

---

<sup>292</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 261.

<sup>293</sup> Peine, UPR 1999, 361, 366.

#### 4. Natural Attenuation

- a) Unter Natural Attenuation (NA) werden natürlich ablaufende Prozesse in Boden und Grundwasser verstanden, durch die ohne äußere Eingriffe die Menge, Toxizität, Mobilität, das Volumen oder die Konzentration von Schadstoffen in den Umweltmedien Boden oder Grundwasser verringert werden. Zu diesen Prozessen gehören biologischer Abbau, Fällung, physiko-chemische Zersetzung, Sorption, Verdünnung und Verflüchtigung.

Werden Natural Attenuation-Prozesse durch äußere Eingriffe stimuliert, unterstützt oder beschleunigt, spricht man von Enhanced Natural Attenuation (ENA). ENA bedeutet die Stimulierung oder Initiierung von NA-Prozessen durch das aktive Einbringen von Substanzen in den Untergrund unter Ausnutzung natürlicher Reaktionsräume in der gesättigten oder ungesättigten Zone.

Werden NA-Prozesse durch ggf. mehrjährige Untersuchungsprogramme mit darauf aufbauenden Prognosen überwacht, spricht man von Monitored Natural Attenuation (MNA).

- b) Die rechtliche Qualifizierung von NA-Prozessen ist bislang umstritten. Diskutiert wird, ob NA bzw. MNA als Sanierungsmaßnahmen oder als sonstige Schutz- oder Beschränkungsmaßnahmen im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes qualifiziert werden können. Ausgangspunkt der Beantwortung dieser Frage sind die Begriffsbestimmungen in § 2 BBodSchG. § 2 Abs. 7 BBodSchG definiert die Sanierung im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes als Maßnahmen

1. zur Beseitigung oder Verminderung der Schadstoffe (Dekontaminationsmaßnahmen),

2. die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern oder vermindern, ohne die Schadstoffe zu beseitigen (Sicherungsmaßnahmen),
3. zur Beseitigung oder Verminderung schädlicher Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens.

Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen im Sinn des Bundes-Bodenschutzgesetzes sind in § 2 Abs. 8 BBodSchG als Maßnahmen definiert, die Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit verhindern oder vermindern, insbesondere Nutzungsbeschränkungen. Aus § 4 Abs. 3 Satz 2 und 3 BBodSchG ergibt sich, dass die in § 2 Abs. 8 BBodSchG definierten sonstigen Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen grundsätzlich nachrangig sind nach Sanierungsmaßnahmen im Sinn des § 2 Abs. 7 BBodSchG. Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen im Sinn des § 2 Abs. 8 BBodSchG sind nur durchzuführen, wenn Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen, durch die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindert werden soll, nicht möglich oder nicht zumutbar sind.

Auch wenn der Begriff der Maßnahmen sowohl in § 2 Abs. 7 als auch in § 2 Abs. 8 BBodSchG denkbar weit zu verstehen ist<sup>294</sup>, setzt eine Maßnahme notwendigerweise ein administratives und/oder technisches Handeln voraus. NA ist jedoch ein im Untergrund stattfindender natürlicher Prozess, der - ohne menschliche Eingriffe - zum Abbau oder zum Rückhalt von Schadstoffen im Untergrund führt. Deshalb kann es sich bei NA weder um eine Sanierungsmaßnahme noch um eine sonstige Schutz- und Beschrän-

---

<sup>294</sup>

So insbesondere Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 2 Rn. 106.

kungsmaßnahme im Sinn von § 2 Abs. 7 oder 8 BBodSchG handeln<sup>295</sup>.

Bei ENA-Prozessen wird dagegen aktiv in die natürlich stattfindenden Prozesse mit dem Ziel eingegriffen, die natürlichen Prozesse zu stimulieren und zu unterstützen. ENA ist deshalb als Sanierungsmaßnahme im Sinn von § 2 Abs. 7 BBodSchG zu qualifizieren. Je nach dem Ablauf der Maßnahme handelt es sich um Dekontaminationsmaßnahme im Sinn des § 2 Abs. 7 Nr. 1 BBodSchG oder um eine Sicherungsmaßnahme im Sinn des § 2 Abs. 7 Nr. 2 BBodSchG.

Bei MNA-Prozessen wird - ebenso wie bei NA-Prozessen - nicht in den im Untergrund stattfindenden natürlichen Prozess, der zum Abbau oder zum Rückhalt von Schadstoffen im Untergrund führt, eingegriffen. Dieser wird vielmehr nur überwacht und untersucht, um die Wirksamkeit von NA-Prozessen nachweisen und die erhoffte Schadstoffminimierung und den Schadstoffabbau prognostizieren zu können. MNA ist deshalb als Untersuchungsmaßnahme zu qualifizieren, die in allen Phasen der Altlastenbearbeitung relevant werden kann.

Auch wenn NA-Prozesse nach der hier vertretenen Auffassung nicht als Sanierungsmaßnahmen oder als Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen qualifiziert werden können, sind die NA-Prozesse doch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Prüfung der Sanierungsnotwendigkeit zu berücksichtigen.

---

<sup>295</sup>

Ebenso Steiner, Rechtliche Einstufung von NA, ENA und MNA, Vortrag vom 26./27.09.2002.



## VIII. Geltung des Opportunitätsprinzips bei Sanierungsanordnungen

### 1. Bodenschutzrechtliche Generalklausel

Nach § 10 Abs. 1 BBodSchG *kann* die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der sich aus §§ 4 und 7 BBodSchG und den aufgrund von § 5 Satz 1, §§ 6 und 8 BBodSchG erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten treffen. Die Ermächtigung in § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG dient der Durchsetzung der für das gesamte Gesetz grundlegenden Pflichten im Zweiten Teil des Gesetzes, nämlich

- der in § 4 Abs. 1 BBodSchG geregelten Nichtstörungspflicht (Jedermannspflicht),
- der in § 4 Abs. 2 BBodSchG geregelten Abwehrpflicht,
- der in § 4 Abs. 3 BBodSchG geregelten Sanierungspflicht,
- der in § 4 Abs. 5 BBodSchG geregelten erweiterten Sanierungspflicht und
- der in § 7 BBodSchG geregelten Vorsorgepflicht.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 ist die zentrale Anordnungsbefugnis für die Altlastenbehandlung, sofern nicht die speziellere Befugnis zur Anordnung von Untersuchungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG Anwendung findet. § 10 Abs. 1 Satz 1 wird deshalb zur Recht auch als bodenschutzrechtliche Generalklausel bezeichnet<sup>296</sup>. Neben § 10 BBodSchG kann auch § 16 Abs. 1 BBodSchG ergänzend insoweit Anwendung finden, als der Dritte Teil des Gesetzes altlastenbezogene Pflichten regelt. Auch bei § 16 Abs.

---

<sup>296</sup>

So Giesberts, in Fluck, (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 10 BBodSchG Rn. 37.

1 BBodSchG handelt es sich allerdings um eine „Kann-Vorschrift“. Die nachfolgenden Ausführungen zum Opportunitätsprinzip gelten deshalb für § 16 Abs. 1 BBodSchG entsprechend<sup>297</sup>.

Nach § 10 Abs. 1 BBodSchG *kann* die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der sich aus dem Zweiten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergebenden Pflichten treffen. Gestützt auf § 10 Abs. 1 BBodSchG können deshalb insbesondere Sanierungsanordnungen getroffen werden. Durch § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG wird der Behörde ein Ermessensspielraum eröffnet. Bei der Anordnung von Sanierungsmaßnahmen (und in gleicher Weise auch bei der Anordnung von anderen Maßnahmen) gilt das Opportunitätsprinzip<sup>298</sup>. Das Ermessen erstreckt sich einerseits darauf, ob die Behörde tätig werden will (Entscheidungsermessen), und andererseits darauf, welche von mehreren möglichen Maßnahmen sie ergreift (Auswahlermessen)<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> Sie gelten ebenso für die Anwendung des im vorliegenden Rahmen der Sanierungsanordnungen nicht relevanten § 9 Abs. 2 BBodSchG. Nach § 9 Abs. 2 BBodSchG kann die zuständige Behörde, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht, die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung anordnen. Auch bei der Anwendung dieser Eingriffsgrundlage gilt das Opportunitätsprinzip.

<sup>298</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 21.

<sup>299</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 22; Giesberts, in Fluck, (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Oktober 2002, § 10 Rn. 52; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 412 ff.

## 2. Entschließungsermessen

### a) Drittschutz

§ 10 Abs. 1 BBodSchG verweist u.a. auf § 4 BBodSchG. In § 4, insbesondere in § 4 Abs. 3 BBodSchG wird der Begriff der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast verwendet. Damit verweist § 4 BBodSchG auf die Begriffsbestimmungen in § 2 Abs. 3 und Abs. 5 BBodSchG. In den Begriffsdefinitionen der schädlichen Bodenveränderungen (§ 2 Abs. 3 BBodSchG) und der Altlasten (§ 2 Abs. 5 BBodSchG), sind die Gefahren für den Einzelnen und damit Individualrechtsgüter ausdrücklich erwähnt. § 4 Abs. 3 BBodSchG hat deshalb i.V.m. § 2 Abs. 3 BBodSchG drittschützenden Charakter<sup>300</sup>. Wegen des drittschützenden Charakters von § 4 Abs. 3 i.V.m. § 2 Abs. 3 und 5 BBodSchG hat auch § 10 Abs. 1 BBodSchG drittschützenden Charakter<sup>301</sup>. Soweit schädliche Bodenveränderungen und Altlasten Auswirkungen auf Individualrechtsgüter Dritter haben, haben diese somit einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Betätigung des Entschließungsermessens der zuständigen Behörde. Wenn von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten gravierende und akute Gefahren für die Individualrechtsgüter Dritter ausgehen, können diese sogar einen Anspruch auf behördliches Einschreiten nach § 10 Abs. 1 BBodSchG haben<sup>302</sup>. Dies hat

---

<sup>300</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 414; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 4 Abs. 3 Rn. 189 f.

<sup>301</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 28; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 414.

<sup>302</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 28; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 414.

die zuständige Behörde bei der Ausübung ihres Entschließungs-  
ermessens nach § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG zu beachten.

b) Nichtstun als ermessensfehlerfreie Entscheidung

Der Opportunitätsgrundsatz ermöglicht der Behörde im Rahmen des Erschließungsermessens auch ein „Nicht-Tätigwerden“ aufgrund entsprechender Ermessenserwägungen. Als Beispiel für ein zulässiges „Nichtstun“ der Behörde wird von *Hilger*<sup>303</sup> und von *Hipp/Rech/Turian*<sup>304</sup> der Fall einer lediglich vorübergehenden Gefahr genannt. *Hilger* konkretisiert dieses Beispiel dahingehend, dass im Boden vorhandene Schadstoffe sich in einem relativ kurzen Zeitraum durch Ausgasung verflüchtigen und während dieser Zeit nicht zu erwarten ist, dass jemand die kontaminierte Fläche betritt.

Ein Nicht-Tätigwerden hinsichtlich der Sanierung eines Grundwasserschadens kann ferner in den oben unter VII 4 geschilderten NA-Fällen denkbar sein. Steht aufgrund der orientierenden Untersuchung und der Detailuntersuchung fest, dass ein von einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung ausgehender Grundwasserschaden aufgrund von NA-Prozessen nur von räumlich begrenzter Bedeutung ist, kann auch dies ein Grund für die zuständige Behörde sein, von Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich des Grundwassers abzusehen.

Ein Nicht-Tätigwerden hinsichtlich einzelner schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten und dadurch verunreinigter Gewässer-

---

<sup>303</sup> Hilger, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 10 Rn. 8.

<sup>304</sup> Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 413.

verunreinigungen kann schließlich dann (vorübergehend) gerechtfertigt sein, wenn in einem Bereich eine Vielzahl von größeren Schäden vorliegt, deren gleichzeitige Bearbeitung der Behörden aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist. Ein (vorübergehendes) Nicht-Tätigwerden der Behörde hinsichtlich einzelner Altlasten oder schädlichen Bodenveränderungen und den dadurch verursachten Gewässerverunreinigungen kann in diesen Fällen insbesondere dann ermessensfehlerfrei sein, wenn die Behörde ein Prioritäten setzendes Konzept erarbeitet hat, welches die sukzessive Gefahrenabwehr vorsieht<sup>305</sup>.

### 3. Auswahlermessen

Das in § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG niedergelegte Opportunitätsprinzip eröffnet der Behörde auch ein Auswahlermessen, welche von mehreren möglichen Maßnahmen sie ergreift. Das Auswahlermessen erstreckt sich dabei auch auf die Auswahl zwischen den mehreren in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten potenziell Pflichtigen. Bei der Ausübung des Auswahlermessens ist vorrangig der Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr maßgebend. Andere Erwägungen sind nachrangig<sup>306</sup>.

Da die Ermessenserwägungen vom jeweiligen Einzelfall und den im Einzelfall vorliegenden Erkenntnissen abhängen, muss an dieser Stelle auf die Auflistung möglicher Ermessensgesichtspunkte verzichtet werden. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass Einigkeit darüber besteht, dass die zuständige Behörde bei der Ausübung des Auswahlermessens

---

<sup>305</sup> Hilger, in Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 2. Aufl. 2000, § 10 Rn. 9; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 413.

<sup>306</sup> Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, § 10 Rn. 25.

(möglicherweise auch im Rahmen des Entschließungsermessens) auf die Inanspruchnahme eines bestimmten potenziell Pflichtigen verzichten kann<sup>307</sup>. Ein Verzicht auf die (weitere) Inanspruchnahme bestimmter Personen kann insbesondere Gegenstand der Regelung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, in dem sich der potenziell Pflichtige (freiwillig) verpflichtet, bestimmte Maßnahmen durchzuführen, wenn er für weitere Maßnahmen nicht mehr in Anspruch genommen wird<sup>308</sup>.

## **IX. Schlussfolgerungen und Überlegungen zu den Handlungsmöglichkeiten**

1. Die Betrachtung der einzelnen Stufen des optimierten administrativen Ansatzes zur integralen Altlastenbearbeitung<sup>309</sup> hat ergeben, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz an dem schon vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes maßgebenden Ansatz festhält, Altlasten und schädliche Bodenveränderungen anknüpfend an die individuellen Pflichten der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück oder der Verursacher der schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten mittels einzelfallbezogener Maßnahmen zu untersuchen und zu sanieren. Die Entstehungsgeschichte des Bundes-Bodenschutzgesetzes zeigt, dass der Gesetzgeber das Problem erkannt hat, dass insbesondere bei großflächigen und weiträumigen Altlastensituationen oder beim Vorhandensein mehrerer benachbarter oder sich überlagernder Altlasten und schädlicher Bodenveränderungen ein er-

---

<sup>307</sup> VG Köln, NVwZ 1994, 927, 930; Ossenbühl, NVwZ 1995, 547, 548; Hipp/Rech/Turian, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Rn. 409.

<sup>308</sup> Zu einem Beispiel aus dem Bauordnungsrecht siehe Ossenbühl, NVwZ 1995, 547, 548.

<sup>309</sup> Siehe Arbeitspapier des Amtes für Umweltschutz des Landeshauptstadt Stuttgart (Stand 15.04.2002).

höherer Koordinationsbedarf besteht. Obwohl dieses Problem vom Gesetzgeber erkannt wurde, hat der Gesetzgeber des Bundes-Bodenschutzgesetzes am Vorrang der privaten Verantwortung der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG und am Vorrang der individuellen Inanspruchnahme der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG vor einem behördlichen Handeln festgehalten. Ein „Selbsteintrittsrecht“ der zuständigen Behörde mit dem Ziel, die erforderlichen Maßnahmen zur Bearbeitung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen zu koordinieren und die erforderlichen Maßnahmen losgelöst vom einzelnen Grundstück bzw. der individuellen Verantwortlichkeit der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG durchzuführen, besteht deshalb im Ergebnis nur auf zwei Stufen der gestuften Altlastenbearbeitung bzw. der Bearbeitung von schädlichen Bodenveränderungen, nämlich in der Phase der sogenannten orientierenden Untersuchung und in der Phase der Erstellung des Sanierungsplans. Diese beiden Schritten der Altlastenbearbeitung bzw. der Bearbeitung von schädlichen Bodenveränderungen können nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz von der Behörde selbst durchgeführt werden. Dabei besteht allerdings nur im Fall der behördlichen Sanierungsplanung die Möglichkeit, die der Behörde dadurch entstehenden Kosten auf die Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG abzuwälzen. Kosten der orientierenden Untersuchung durch die Behörde nach § 9 Abs. 1 BBodSchG sind von dieser zu tragen.

Für alle anderen Stufen der Altlastenbearbeitung bzw. der Bearbeitung von schädlichen Bodenveränderungen eröffnet das Bundes-Bodenschutzgesetz nur die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG mit der Folge, dass die Koordinierungsmöglichkeiten der Behörde erheblich beschränkt sind. Die Behörde kann allenfalls versuchen, die Einzelanordnungen gegenüber den Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG auf der Grundlage des jeweils bestehenden Erkenntnisstandes aufeinander abzustimmen

und zu koordinieren. Diese Koordinationsmöglichkeiten sind regelmäßig nicht ausreichend. Zum einen ist es der Behörde über Anordnungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG (Detailuntersuchung) und über § 13 BBodSchG (Sanierungsuntersuchung) regelmäßig nicht möglich, die angeordneten Maßnahmen dahingehend zu koordinieren, dass sie - im Auftrag der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG trotz unterschiedlicher individueller Verantwortlichkeit - vom gleichen Sachverständigen durchgeführt werden. Die individuelle Inanspruchnahme der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG kann deshalb zur Folge haben, dass trotz von Behördenseite koordinierter Anordnungen Untersuchungen von unterschiedlicher Qualität und auf unterschiedlichem Erkenntnisstand vorliegen. Hauptsächlich wird eine Koordination jedoch daran scheitern, dass den Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG gegen die jeweiligen Anordnungen der Behörde Rechtsmittel eröffnet sind. Dadurch wird eine zeitliche Koordination unterschiedlicher Maßnahmen nahezu unmöglich gemacht.

In Gebieten mit zahlreichen Schadensfällen und zahlreichen potenziell Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG ist mithin ein koordiniertes Vorgehen mit dem Ziel einer effektiven Gefahrenabwehr derzeit auf der Grundlage des Bundes-Bodenschutzgesetzes nur dergestalt möglich, dass die Phase der orientierenden Untersuchung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG auf Kosten der Behörde weit ausgedehnt wird. Auf der Grundlage so gewonnenen Erkenntnisse muss ein Konzept der sukzessiven Gefahrenabwehr erarbeitet werden, nach dem die „Hauptverursacher“ bzw. diejenigen Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG, die am effektivsten zur Gefahrenabwehr herangezogen werden können, vorrangig für Detailuntersuchungen und die Sanierungsuntersuchung herangezogen werden. Ein solches Vorgehen muss neben dem Ziel der effektiven Gefahrenabwehr das Ziel verfolgen, den Kreis der in Anspruch zu nehmenden Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG zunächst möglichst klein zu halten, um trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten die



Anordnungen gegenüber den Verantwortlichen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG möglichst koordinieren zu können. Erst auf der Stufe der integralen Sanierungsplanung ist der Behörde dann wiederum die Möglichkeit des behördlichen Selbsteintritts eröffnet.

## **D. Zusammenfassung**

### **I. Integrale Altlastenbearbeitung**

1. Die Projekte Neckartalaue Stuttgart und Ravensburg sind durch komplexe Altlastensituationen geprägt, bei denen viele kontaminierte Flächen neben- oder übereinander liegen, mehrere Schadstoffquellen benachbart sind oder sich mehrere Schadstoffquellen überlagern. Um die Schadensherde, deren Ausmaß und deren Auswirkungen erkunden und sanieren zu können, erfordern solche komplexen Altlastensituationen ein grundstücksübergreifendes bzw. störerübergreifendes Vorgehen bei der Altlastenbearbeitung. Die integrale Altlastenbearbeitung verfolgt einen ganzheitlichen Untersuchungs- und Sanierungsansatz. Ausgehend von großflächigen Grundwasserverunreinigungen werden die Hauptschadstoffquellen ermittelt, die für die Grundwasserverunreinigungen ursächlich sind. Ziel der integralen Altlastenbearbeitung ist jedoch nicht nur der grundstücks- bzw. störerübergreifende Ansatz bei der Ermittlung der Schadensursachen. Der integrale Ansatz soll vielmehr auch bei der Sanierung großräumiger und komplexer Altlastensituationen verfolgt werden. Ziel der integralen Sanierung ist die großräumige Wiederherstellung der Grundwasserqualität.
2. Nach den vorliegenden Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung erfolgt diese in fünf Schritten:
  1. Festlegung des Betrachtungsgebiets.

2. Orientierende integrale Altlastenuntersuchung.
3. Detailuntersuchung.
4. Integrale Sanierungsuntersuchung.
5. Integrale Sanierungsplanung und Durchführung der integralen Sanierung.

Die Schritte 1, 2, 4 und 5 sollen jeweils bezogen auf das gesamte Betrachtungsgebiet erfolgen. Nur Schritt 3 (Detailuntersuchung der für die Grundwasserkontamination relevanten Flächen) soll grundstücksbezogen in Anknüpfung an die in § 4 BBodSchG geregelten individuellen Pflichten der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen Gewalt, der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder der sonstigen Verpflichteten nach § 4 BBodSchG erfolgen.

Im vorliegenden Gutachten war zu prüfen, inwieweit das geltende Recht, insbesondere das Bundes-Bodenschutzgesetz und möglicherweise das ergänzend heranzuziehende Landeswasserrecht eine „integrale Altlastenbearbeitung“ zulässt.

## **II. Festlegung des Betrachtungsgebietes**

Das geltende Recht eröffnet den zuständigen Behörden keine Rechtsgrundlage für eine förmliche Festsetzung eines Betrachtungsgebietes der integralen Altlastenbearbeitung.

Eine förmliche Festlegung des Betrachtungsgebietes wäre außerdem mit Nachteilen verbunden, weil die förmliche Festlegung die Gefahr einer Erhöhung der Zahl der Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit der Untersuchung von Altlasten und altlastverdächtigen Grundstücken bzw. von schädlichen Bodenveränderungen und Verdachtsflächen birgt. Die förmliche Festle-

gung eines Untersuchungs- und Sanierungsgebiets hätte ferner zur Folge, dass bei jeder „Neuabgrenzung“ des Gebiets in den fortschreitenden Phasen der integralen Altlastenbearbeitung ein erneuter Rechtsakt zur Festsetzung des Sanierungsgebietes erforderlich wäre.

Vorteile sind mit der förmlichen Festsetzung des Betrachtungsgebietes kaum verbunden, weil sowohl die Mitwirkungs- als auch die Informationspflichten, die das Bundes-Bodenschutzgesetz sowie insbesondere das Bodenschutzgesetz Baden-Württemberg regeln, nicht an die förmliche Festlegung eines Untersuchungs- oder Sanierungsgebietes anknüpfen.

Im Interesse eines koordinierten behördlichen Vorgehens kann es dagegen sinnvoll sein, als behördeninterne Grundlage für das Vorgehen ein Betrachtungsgebiet in Form eines unverbindlichen Planes festzulegen und abzugrenzen.

### **III. Orientierende integrale Altlastenuntersuchung**

1. Die orientierende (integrale) Altlastenuntersuchung ist die erste Stufe der Altlastenbearbeitung. Die orientierende Altlastenuntersuchung verfolgt den Zweck festzustellen, ob der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ausgeräumt ist oder ein hinreichender Verdacht im Sinn des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG aufgrund konkreter Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht (vgl. § 2 Nr. 2 BBodSchV).

Nach dem Modell der integralen Altlastenbearbeitung soll der Schritt der orientierenden Untersuchung integral, d.h. grundstücks- bzw. störerübergreifend erfolgen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die integrale Altlastenbearbeitung ihren Ausgangspunkt in einer großflächigen Grundwasserverunreinigung hat, die zu Beginn der Untersuchungen

noch keiner schädlichen Bodenveränderung oder Altlast zugeordnet werden kann.

2. Behördliche Ermittlungen in der Phase der orientierenden Altlastenbearbeitung finden ihre Rechtsgrundlage in erster Linie in § 9 Abs. 1 BBodSchG. Liegen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung vor, ergibt sich aus der „Soll-Vorschrift“ des § 9 Abs. 1 BBodSchG im Regelfall eine behördliche Ermittlungspflicht. Diese behördliche Ermittlungspflicht erstreckt sich auch auf Verunreinigungen in Gewässern, insbesondere im Grundwasser, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese durch die Altlast oder schädliche Bodenveränderung verursacht sind.
3. Liegen noch keine Anhaltspunkte im Sinn des § 9 Abs. 1 BBodSchG für das Vorliegen einer Altlast vor, können Amtsermittlungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 24 LVwVfG durchgeführt werden.
4. Besteht aufgrund konkreter Tatsachen der Gefahrenverdacht einer Gewässerverunreinigung, die jedoch keiner Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zugeordnet werden kann, können die zuständigen Wasserbehörden Amtsermittlungsmaßnahmen im Wege der unmittelbaren Ausführung nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG durchführen, wenn zum Zeitpunkt der Maßnahmen eine Anordnung gegenüber einem potenziellen Störer nicht in Betracht kommt. Maßnahmen aufgrund des Wasserrechtes kommen insbesondere zu einem frühen Zeitpunkt der integralen Altlastenbearbeitung in Betracht, wenn diese ihren Ausgangspunkt bei großflächigen Grundwasserverunreinigungen nimmt, die zum Zeitpunkt der behördlichen Ermittlungen noch keiner Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zugeordnet werden können.
5. Die Kosten für behördliche Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG sind von der Behörde zu tragen.

Die Kosten von behördlichen Untersuchungsmaßnahmen des Grundwassers aufgrund von § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG kann die Behörde nach § 8 Abs. 2 PolG von den aufgrund dieser Maßnahmen ermittelten verantwortlichen Personen erstattet verlangen.

Auch die unterschiedliche Regelung der Kostentragung behördlicher Untersuchungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG einerseits und nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. § 8 Abs. 1 PolG andererseits spricht dafür, dass behördliche Untersuchungsmaßnahmen aufgrund des Landeswasserrechts nur dann in Betracht kommen, wenn § 9 Abs. 1 BBodSchG nicht anwendbar ist, weil noch keine Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast bzw. für die Zurechnung der Grundwasserschäden oder Grundwasserverunreinigungen zu einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast vorliegen.

#### **IV. Detailuntersuchung**

1. Zweck der Detailuntersuchung, die in § 9 Abs. 2 BBodSchG als Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung bezeichnet wird, ist es, festzustellen, ob eine Gefahr vorliegt, welches Ausmaß sie hat und in welchem Umfang Sanierungsmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Nach den Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung, soll die Detailuntersuchung grundstücks- bzw. störerbezogen durchgeführt werden. Die für die Detailuntersuchung erforderlichen Maßnahmen sollen gegenüber den Verantwortlichen angeordnet werden.
2. Eine Detailuntersuchung der Flächen, die sich aufgrund der orientierenden integralen Altlastenuntersuchung als relevant für festgestellte Grundwasserkontaminationen gezeigt haben, kann gegenüber den Pflichtigen in erster Linie aufgrund von § 9 Abs. 2 BBodSchG angeordnet werden. § 9 Abs. 2 BBodSchG setzt für Anordnungen gegenüber

den in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen voraus, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast vorliegt.

Daneben kommen auch Anordnungen nach § 82 Abs. 1 Satz 2 WG i.V.m. §§ 6, 7 PolG in Betracht. Die wasserrechtliche Ermächtigungsgrundlage wird durch die speziellere Vorschrift in § 9 Abs. 2 BBodSchG jedoch nur dann nicht verdrängt, wenn noch keine konkreten Anhaltspunkte für einen hinreichenden Verdacht der Zurechnung der festgestellten Gewässerverunreinigung zu einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast vorliegen.

## **V. Integrale Sanierungsuntersuchung**

1. Zweck der Sanierungsuntersuchung ist es, Grundlagen für die Entscheidung zu liefern, auf welche Weise der Verpflichtete die aufgrund der Altlast bzw. der schädlichen Bodenveränderung bestehende Gefahr abwenden soll.

Der Arbeitsschritt der integralen Sanierungsuntersuchung soll nach den Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung möglichst grundstücksübergreifend erfolgen.

2. Das Bundes-Bodenschutzgesetz hat für die Phase der Sanierungsuntersuchung den Vorrang der privaten Verantwortung der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG festgeschrieben. Sanierungsuntersuchungen, die nach § 13 BBodSchG nur bei qualifizierten Altlasten in Betracht kommen, sind regelmäßig von den Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG durchzuführen. Das Bundes-Bodenschutzgesetz sieht keine Koordinations-Sanierungsuntersuchung der zuständigen Behörde vor, die es der Behörde im Wege des Selbsteintritts ermöglichen

würde, grundstücksübergreifend Sanierungsuntersuchungen durchzuführen.

Der Behörde sind auch keine Koordinationsmöglichkeiten dadurch eröffnet, dass gegenüber den Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG nach § 13 Abs. 2 BBodSchG angeordnet werden kann, dass die Sanierungsuntersuchungen von einem Sachverständigen nach § 18 BBodSchG durchgeführt werden. Die Behörde kann diesen Sachverständigen regelmäßig nicht auswählen und deshalb nicht mehreren Verpflichteten den gleichen Sachverständigen vorgeben.

Nach dem geltenden Recht bestehen deshalb keine Möglichkeiten, die Sanierungsuntersuchungen bei Altlasten zu koordinieren. Der Gesetzgeber geht vielmehr davon aus, dass die Sanierungsuntersuchungen von den Verpflichteten oder von Sachverständigen im Auftrag der Verpflichteten jeweils für ihren Bereich durchgeführt werden.

3. Auf der Grundlage des Bundes-Bodenschutzgesetzes können bei schädlichen Bodenveränderungen Sanierungsuntersuchungen nicht angeordnet werden. § 21 Abs. 2 Satz 1 HS 2 BBodSchG eröffnet den Ländern jedoch die Möglichkeit, aufgrund landesrechtlicher Regelungen bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen Sanierungsuntersuchungen sowie die Erstellung von Sanierungsplänen zu fordern. Die Regelungsermächtigung knüpft an den Begriffen und an den Vorgaben für die Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung bei qualifizierten Altlasten im Bundes-Bodenschutzgesetz an. Soweit von der Gesetzgebungskompetenz von einzelnen Ländern Gebrauch gemacht wurde, wurden deshalb die §§ 13 und 14 BBodSchG auf qualifizierte schädliche Bodenveränderungen durch Landesrecht für entsprechend anwendbar erklärt. Insoweit gilt das zur Sanierungsuntersuchung bei qualifizierten Altlasten Ausgeführte entsprechend. Es besteht keine Koordinierungsmöglichkeit der Behörde in der Phase der Sanierungsuntersuchung.

## **VI. Integrale Sanierungsplanung**

1. Der Sanierungsplan ist ein Hilfsmittel zur Bewältigung des komplexen Vorgangs der Altlastensanierung. Er bildet die fachliche Grundlage für die Sanierung.

Nach den Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung soll der Sanierungsplan grundstücksübergreifend erarbeitet werden, um die Sanierungsmaßnahmen zu koordinieren.

2. Die Stufe der Sanierungsplanung ist die einzige Stufe der gestuften Altlastenbearbeitung, für die das Bundes-Bodenschutzgesetz einen integralen grundstücksübergreifenden bzw. überindividuellen Bearbeitungsansatz regelt. § 14 Satz 1 Nr. 3 Bundes-Bodenschutzgesetz regelt die Möglichkeit der behördlichen Koordinations-Sanierungsplanung, wenn aufgrund der großflächigen Ausdehnung der Altlast, der auf der Altlast beruhenden weiträumigen Verunreinigung eines Gewässers oder aufgrund der Anzahl der nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist und damit eine überindividuelle Planungsbedürfnis besteht.

In den Fällen einer behördlichen Sanierungsplanung nach § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG sind die Kosten der Erstellung des Sanierungsplans nach § 24 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG von demjenigen zu tragen, von dem die Erstellung des Sanierungsplans hätte verlangt werden können.

3. Die Ausführungen gelten für die behördliche Erstellung eines Sanierungsplans bei qualifizierten schädlichen Bodenveränderungen entsprechend, wenn § 14 BBodSchG landesrechtlich für diese Fälle für entsprechend anwendbar erklärt wird.



## **VII. Durchführung der Sanierung**

Nach den Überlegungen zur integralen Altlastenbearbeitung sollen für die Durchführung der Sanierung die Verantwortlichen nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG in Anspruch genommen werden. Wird ein Sanierungsplan von der zuständigen Behörde oder von einem Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 BBodSchG erstellt, kommen für die Durchführung der Sanierung mehrere Möglichkeiten in Betracht, nämlich

- der Abschluss eines Sanierungsvertrages,
- die Verbindlicherklärung des Sanierungsplans, oder
- der Erlass von Sanierungsanordnungen aufgrund von § 10 BBodSchG.

## **VIII. Öffentlich-rechtlicher Vertrag**

In jeder Phase der integralen Altlastenbearbeitung kann die Behörde mit den (potenziell) Pflichtigen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG einen Verwaltungsvertrag über die Durchführung von Untersuchungsmaßnahmen, die Durchführung von Sanierungsuntersuchungen, die Erstellung eines Sanierungsplans oder die Sanierung schließen. Dadurch können die Maßnahmen auf benachbarten Grundstücken koordiniert werden.

## **IX. Sanierung von Gewässerverunreinigungen**

1. Sind Gewässergefahren oder Gewässerverunreinigungen durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht, regelt das Bodenschutzrecht das „Ob“ der Untersuchung und Sanierung von Grundwassergefahren und Grundwasserschäden. Das „Wie“ der Gewässersanierung ist dagegen nach der ausdrücklichen Regelung in § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG nach dem Wasserrecht zu bestimmen.

2. Obwohl weder das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes noch das Wassergesetz des Landes Baden-Württemberg für die Sanierung von Gewässerverunreinigung ausdrücklich gesetzliche Anforderungen regelt, lässt sich dem Wasserrecht nach allgemeiner Auffassung ein strenger Schadensbegriff entnehmen, nach dem jede Beeinträchtigung des Gebrauchs- oder Verbrauchswertes des Wassers einen Schaden darstellt. Jedes Gewässer unterliegt einem umfassenden Schutz.
3. Wegen des strengen wasserrechtlichen Schadensbegriffs spielen Fragen der Verhältnismäßigkeit bei der Bestimmung der Notwendigkeit der Sanierung und bei der Bestimmung des Umfangs der Sanierung eine große Rolle.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Notwendigkeit von Sanierungsmaßnahmen bzw. des Umfangs der Sanierungsmaßnahmen bei Grundwasserschäden, kann das Phänomen der Natural Attenuation berücksichtigt werden. Unter Natural Attenuation werden natürlich ablaufende Prozesse in Boden und Grundwasser verstanden, durch die ohne äußere Eingriffe die Menge, Toxizität, Mobilität, das Volumen oder die Konzentration von Schadstoffen in den Umweltmedien Boden oder Grundwasser verringert werden. NA-Prozesse sind keine Sanierungsmaßnahmen und auch keine Schutz- oder Beschränkungsmaßnahmen im Sinn von § 2 Abs. 7 oder 8 BBodSchG.

Anders sind Enhanced Natural Attenuation (ENA)-Prozesse zu qualifizieren. In diesen Fällen wird die NA durch äußere Eingriffe stimuliert, unterstützt oder beschleunigt. Die Maßnahme ist deshalb als Sanierungsmaßnahme im Sinn des § 2 Abs. 7 BBodSchG zu qualifizieren.

Werden NA-Prozesse überwacht, spricht man von Monitored Natural Attenuation (MNA). Diese Prozesse sind als Untersuchungsmaßnahme zu qualifizieren, die in allen Phasen der Altlastenbearbeitung relevant werden.

Auch wenn NA-Prozesse nicht als Sanierungsmaßnahmen oder als Schutz- oder Beschränkungsmaßnahmen qualifiziert werden können, sind diese Prozesse im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Erforderlichkeit und des Umfangs von Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

4. Das Bundes-Bodenschutzgesetz verwendet in § 9 Abs. 2 BBodSchG (Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung), in § 10 Abs. 1 BBodSchG (sonstige Anordnungen, insbesondere Sanierungsanordnungen) und in § 16 Abs. 1 BBodSchG (ergänzende Anordnungen zur Altlastensanierung) jeweils das Wort „kann“. Damit ist klargestellt, dass das Opportunitätsprinzip bei der Anwendung dieser Vorschriften gilt. Im Rahmen des Opportunitätsprinzips erstreckt sich das Ermessen der Behörde einerseits darauf, ob sie überhaupt tätig werden will (Entschließungsermessen), und andererseits darauf, welche von mehreren möglichen Maßnahmen sie ergreift (Auswahlermessen).

Insbesondere bei Anordnungen aufgrund von § 10 Abs. 1 BBodSchG ist zu beachten, dass § 10 Abs. 1 BBodSchG auf § 4 BBodSchG verweist, der den Begriff der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast im Sinn von § 2 Abs. 3 und Abs. 5 BBodSchG verwendet. In den Begriffsdefinitionen der schädlichen Bodenveränderungen (§ 2 Abs. 3 BBodSchG) und der Altlasten (§ 2 Abs. 5 BBodSchG) sind die Gefahren für den Einzelnen und damit Individualrechtsgüter ausdrücklich erwähnt. Deshalb kommt der Handlungsermächtigung in § 10 Abs. 1 BBodSchG drittschützendem Charakter zu. Soweit schädliche Bodenveränderungen und Altlasten Auswirkungen auf Individualrechtsgüter Dritter haben, haben diese einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfrei Betätigung des Entschließungsermessens der zuständigen Behörde.

5. Im Rahmen des Entschließungsermessens kann auch das Nichtstun eine ermessensfehlerfreie Entscheidung sein. Hervorzuheben sind zwei Fallgruppen:

Ein Nichttätigwerden hinsichtlich der Sanierung eines Grundwasserschadens ist insbesondere in den NA-Fällen denkbar. Haben die orientierenden Untersuchungen und die Detailuntersuchung ergeben, dass ein von einer Altlast oder einer schädlichen Bodenveränderung ausgehender Grundwasserschaden aufgrund von NA-Prozessen nur von räumlich begrenzter Bedeutung ist, kann dies ein Grund sein, von einer Sanierung des Grundwassers abzusehen.

Ein (vorübergehendes) Nicht-Tätigwerden kann außerdem dann gerechtfertigt sein, wenn in einem Bereich eine Vielzahl von größeren Schäden vorliegt, deren gleichzeitige Bearbeitung der Behörde aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist. Hat die Behörde ein prioritätensetzendes Konzept erarbeitet, welches die sukzessive Gefahrenabwehr vorsieht, ist es ermessensfehlerfrei, wenn aufgrund dieses Konzepts einzelne Schäden zunächst nicht saniert werden.

6. Im Rahmen des Auswahlermessens kann es eine fehlerfreie Ermessensentscheidung darstellen, wenn auf eine (weitere) Inanspruchnahme bestimmter Verpflichteter verzichtet wird, z.B. weil diese sich freiwillig bereit erklärt haben, bestimmte Maßnahmen durchzuführen.

## **X. Schlussfolgerungen**

Im Rahmen des Gutachtens wurden die einzelnen Stufen des optimierten administrativen Ansatzes zur integralen Altlastenbearbeitung betrachtet. Die Betrachtung hat gezeigt, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz an dem (traditionellen) Ansatz festhält, Altlasten und schädliche Bodenveränderungen anknüpfend an die individuellen Pflichten der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück oder der Verursacher mittels einzelfallbezogener Maßnahmen zu untersuchen und zu sanieren. Ob-

wohl der Gesetzgeber das Problem eines koordinierten, störer- bzw. grundstückübergreifenden Vorgehens bei großflächigen und komplexen Altlastensituationen gesehen hat, hat er am Vorrang der privaten Verantwortung der Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG festgehalten. Eine Koordination der Altlastenbearbeitung ist deshalb nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz im Ergebnis nur auf zwei Stufen möglich, nämlich in der Phase der sogenannten orientierenden Untersuchung und in der Phase der Erstellung des Sanierungsplans.

In der Phase der orientierenden Untersuchung ist die Behörde nach § 9 Abs. 1 BBodSchG verpflichtet, auf eigene Kosten geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Mit Blick darauf, dass für die Anordnung von Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG gegenüber den in § 4 Abs. 3, 5 und 6 genannten Personen das Opportunitätsprinzip gilt („Kann-Vorschrift“), ist es der Behörde im Rahmen der Betätigung des Entschließungs- und Auswahlermessens möglich, die Phase der behördlichen Untersuchungstätigkeit nach § 9 Abs. 1 BBodSchG im Interesse eines koordinierten, grundstücksübergreifenden Vorgehens auszudehnen. Sie muss dann allerdings auch die Kosten dieser Untersuchungsmaßnahmen tragen.

Außerdem eröffnet das Bundes-Bodenschutzgesetz in der Phase der Erstellung des Sanierungsplans die Möglichkeit des behördlichen Selbsteintritts. In diesem Fall besteht auch die Möglichkeit, die dadurch entstehenden Kosten auf die Verpflichteten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG abzuwälzen.

In den anderen Phasen der integralen Altlastenbearbeitung besteht keine Möglichkeit eines behördlichen Vorgehens auf Kosten der Verpflichteten im Interesse der Koordination. Die Koordinationsmöglichkeiten der Behörde sind vielmehr darauf beschränkt, die Einzelanordnungen gegenüber den Verpflich-

teten nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG auf der Grundlage des jeweils bestehenden Erkenntnisstandes aufeinander abzustimmen und zu koordinieren.



Dr. Andrea Vetter  
Rechtsanwältin