

Das Umweltschadengesetz (USchadG) im Bereich des Bodenschutzes

Gliederung

Einleitung	S. 3
I. Anwendbarkeit des USchadG	S. 3
1. Zeitliche Dimension	S. 4
2. Begriff des Umweltschadens im engeren Sinne	S. 4
a) Schädigung des Bodens	S. 4
b) Schädigung der Gewässer	S. 5
3. Verdacht auf Vorliegen eines Umweltschadens	S. 6
4. Ausschluss für bestimmte Fallkonstellationen	S. 6
II. Verhältnis der Vorschriften des USchadG zu anderen Vorschriften	S. 7
III. Verhältnis des USchadG – Fachrecht bei Umweltschäden	S. 7
1. Verantwortlicher	S. 7
2. Kausaler Verursachungsbeitrag	S. 9
3. Pflichten des Verantwortlichen bei eingetretenem Bodenschaden	S. 10
a) Schadenbegrenzungsmaßnahmen	S. 10
b) Sanierungsmaßnahmen	S. 10
c) Sanierung von Gewässerschäden	S. 11
4. Verfahrensregelungen	S. 12
a) Handlungen des Verantwortlichen	
aa) Informationspflicht	S. 12
bb) Ermittlung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen	S. 13
b) Handlungen der Behörde	S. 14
aa) Überwachungspflicht	S. 14
bb) Anordnungen bei eingetretenen Bodenschäden	S. 14
cc) Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen	S. 15
dd) Durchführung von Maßnahmen durch die Behörde	S. 16
ee) Öffentlichkeitsbeteiligung/Anhörungspflicht	S. 16
ff) Berichtspflicht	S. 16

IV. Unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens	S. 17
1. Verursachung einer unmittelbaren Gefahr	S. 17
2. Verantwortliche Personen	S. 18
3. Pflichten des Verantwortlichen zur Gefahrenabwehr	S. 18
4. Verfahrensregelungen	S. 18
a) Informationen über den Eintritt einer Gefahr	S. 18
b) Informationen zur Bewältigung der Gefahrenlage	S. 19
c) Anordnung von Vermeidungsmaßnahmen	S. 19
5. Rechte Dritter	S. 20
6. Zusammenfassung	S. 20
V. Initiativ- und Klagerecht der Betroffenen und von anerkannten Verbänden	S. 20
1. Initiativrecht	S. 20
2. Rechtsschutz	S. 22
VI. Kostentragungspflicht	S. 22

Einleitung

Die Grundlage des Umweltschadensgesetzes ist die Umwelthaftungsrichtlinie von 2004.¹ Die Umwelthaftungsrichtlinie setzt somit den Rahmen für das Umweltschadensgesetz. Zweck der Umwelthaftungsrichtlinie ist es, das bestehende europäische Umweltrecht (vor allem die FFH-Richtlinie und die Wasserrahmenrichtlinie) um Pflichten zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu ergänzen.

Entsprechend dem im EG-Vertrag normierten Verursacherprinzip soll nach der Umwelthaftungsrichtlinie zunächst der Verursacher für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden verantwortlich sein. Kann der Verursacher nicht belangt werden, sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, dass die Behörde selbst die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann.

Das Umweltschadensgesetz vom 10. Mai 2007 setzt die Richtlinie in deutsches Recht um und ist am 14. November 2007 in Kraft getreten.² Das USchadG beinhaltet ein öffentlich-rechtliches Haftungsregime. Es verpflichtet zur Gefahrenabwehr und zur Sanierung von Umweltschäden.

Nicht geregelt werden zivilrechtliche Schadensersatzansprüche von Privaten. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sind vor allem §§ 823 ff. BGB und das Umwelthaftungsgesetz.³ Das USchadG formalisiert das Verfahren zur Festlegung der Vermeidungs- und Sanierungspflichten im Verhältnis zwischen dem Verursacher eines Umweltschadens oder einer entsprechenden "unmittelbaren Gefahr" und der zuständigen Überwachungsbehörde.

Das Umweltschadensgesetz weist hinsichtlich des Regelungsgegenstands "Schädigungen des Bodens", also hinsichtlich einer der drei Varianten eines Umweltschadens, weitgehende Parallelen zum Bodenschutzrecht auf.

Diese Auslegungshilfe richtet sich in erster Linie an die für den Vollzug zuständigen Bodenschutzbehörden. Sie soll erläutern, an welchen Punkten die Vorschriften des USchadG neue und weitergehende, d.h. über andere Rechtsvorschriften, insbesondere das Bodenschutzrecht, hinausgehende Anforderungen stellen, die von den zuständigen Behörden zu beachten sind.

Um die wesentlichen Weichenstellungen zu verdeutlichen, muss ein gewisses Maß an Generalisierung und Vereinfachung in Kauf genommen werden.

I. Anwendbarkeit des USchadG

Das Umweltschadensgesetz kommt nur zur Anwendung, wenn ein Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens vorliegt. Für den bodenschutzrechtlichen Vollzug ist also zunächst zu prüfen, ob ein Umweltschaden anzunehmen ist.

Soweit es um die Abwehr eines drohenden, noch nicht eingetretenen Umweltschadens geht, muss die „unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens“ gegeben sein. Der Begriff der „unmittelbaren Gefahr“ wird unter IV. erläutert.

Um die Handhabung der Auslegungshilfe zu erleichtern, wird hier ein Aufbau gewählt, der möglichst frühzeitig den Ausschluss des Vorliegens eines Umweltschadens erlaubt.

¹ Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L (2004) 143/56. Siehe unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:DE:PDF>

² Siehe unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/u_schad_g.pdf

³ Siehe unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/umwelthg/gesamt.pdf>

1. Zeitliche Dimension

Umweltschäden im Sinne des USchadG sind grundsätzlich nur „neue“ Schäden. Denn gemäß § 13 USchadG kommt das Gesetz nicht für solche Umweltschäden zur Anwendung, die vor dem 30. April 2007 verursacht wurden oder die auf Tätigkeiten beruhen, die vor diesem Zeitpunkt beendet wurden.

Sofern Verursachungsbeiträge vor **und** nach diesem Stichtag vorliegen, kommt es darauf an, ob der Beitrag, der nach dem genannten Stichtag erfolgte, eine relevante Mitverursachung darstellt. § 3 Abs. 4 und § 9 Abs. 2 USchadG lassen erkennen, dass eine solche Mitverursachung zur Haftungsbeurteilung ausreicht.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht:

Das USchadG kommt nur für schädliche Bodenveränderungen zur Anwendung, die nach dem 29. April 2007 verursacht wurden.

2. Begriff des Umweltschadens im engeren Sinne

Nach § 2 Nr. 1 USchadG kann ein Umweltschaden in der Schädigung erstens von Arten und natürlichen Lebensräumen, zweitens von Gewässern und drittens des Bodens bestehen. Für Bodenschutzbehörden sind nur die beiden letzten Arten von Schädigungen relevant.

Nach § 2 Nr. 2 USchadG ist ein „Schaden oder eine Schädigung“ eine „direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung der Ressource oder Beeinträchtigung der Funktion einer natürlichen Ressource“. Diese Begriffsbestimmung ist sehr weit.

Ein Umweltschaden i.S.d. USchadG für die jeweils geschützten Umweltgüter liegt nur vor, wenn weitere qualifizierende Merkmale hinzutreten.

a) Schädigung des Bodens

Eine Schädigung des Bodens ist nach § 2 Nr. 1 lit. c) USchadG ein Umweltschaden, wenn eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen i.S.d. § 2 Abs. 2 BBodSchG vorliegt, die erstens „durch die direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter den Boden hervorgerufen“ wurde und die zweitens „Gefahren für die menschliche Gesundheit“ verursacht.

Ein Umweltschaden als Schädigung des Bodens nach USchadG ist auf solche durch stoffliche Einträge (Stoffe, Zubereitungen, Organismen, Mikroorganismen) beschränkt.

Die ausdrückliche Benennung des Eintrags von Mikroorganismen führt nicht dazu, dass der Begriff des Umweltschadens insofern weiter ist als der der schädlichen Bodenveränderung nach BBodSchG. Denn letzterer enthält keinerlei Beschränkung hinsichtlich der konkreten Ursachen der Beeinträchtigung der Bodenfunktionen, umfasst also auch den Eintrag von Mikroorganismen.

Weiterhin muss eine Gefahr für die menschliche Gesundheit vorliegen. Eine Erläuterung dieser Anforderung enthält das USchadG selbst nicht. Die BBodSchV enthält hier eine fachlich begründete Strukturierung der drei denkbaren Wirkungspfade Boden-Mensch, Boden-Grundwasser und Boden-Pflanze. Diese sollen den nachfolgenden Betrachtungen zu Grunde gelegt werden.

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr für die menschliche Gesundheit im Sinne des USchadG ergeben sich zunächst aus den Prüfwerten für den Pfad Boden-Mensch. Anhaltspunkte können auch die Prüfwerte Boden-Grundwasser sein, soweit die Nutzung des betroffenen Grundwassers Gefahren für die menschliche Gesundheit verursachen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass auch ein Gewässerschaden im Sinne des USchadG vorliegt. Das ist, wie im nachfolgenden Abschnitt dargelegt wird, nur ausnahmsweise der Fall.

Eine Gefahr für die menschliche Gesundheit kann sich auch aus der Überschreitung der Prüfwerte für den Pfad Boden-Pflanze ergeben. Dies setzt zumindest voraus, dass die Verwendung der betroffenen Fläche zur Herstellung von Nahrungsmitteln beabsichtigt ist. Bei der Produktion von Bioenergiepflanzen kann also keine Gesundheitsgefahr vorliegen. Ein deutliches Indiz auf für Gesundheitsgefahren ist die Überschreitung der für Lebens- oder Futtermittel geltenden Grenzwerte in Ernteprodukten.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht:

Der Schadensbegriff des USchadG in Bezug auf Schädigungen des Bodens ist enger als der Begriff der schädlichen Bodenveränderung nach dem BBodSchG.

Erstens muss der Umweltschaden auf einem stofflichen Eintrag beruhen, zweitens muss daraus eine Gefahr für die menschliche Gesundheit resultieren.

Anhaltspunkte dafür, ob eine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, können sich aus den Prüfwerten der BBodSchV ergeben,

b) Schädigung der Gewässer

Nach § 2 Nr. 1 lit. b) USchadG in Verbindung mit § 22 a Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) liegt eine Schädigung der Gewässer vor, wenn erhebliche nachteilige Auswirkungen

- auf den ökologischen oder chemischen Zustand von oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern,
- auf das ökologische Potential oder den chemischen Zustand von erheblich veränderten oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern oder
- auf den chemischen oder mengenmäßigen Zustand des Grundwassers eingetreten sind.

Ansatzpunkt für die Frage, ob „nachteilige Auswirkungen“ vorliegen, ist der zum Zeitpunkt des schädigenden Ereignisses faktisch vorliegende Gewässerzustand („Ausgangszustand“), also nicht der zu erreichende Zustand im Sinne der Bewirtschaftungsziele nach § 25 a Abs. 1, § 25 b Abs. 1, § 32 c oder 33 a Abs. 1 WHG.

Darüber hinaus müssen die nachteiligen Auswirkungen „erheblich“ sein. Der wasserrechtliche Erheblichkeitsbegriff ist weder national noch gemeinschaftsrechtlich legaldefiniert.

Um die Erheblichkeit im Sinne des § 22 a WHG zu begründen, ist die Feststellung weiterer qualifizierender Merkmale zu fordern. Die tatbestandliche Einschränkung geht damit über eine bloße Bagatellklausel hinaus und ist unter Berücksichtigung der gesetzlichen Zielsetzungen des USchadG im Einzelfall zu spezifizieren. Die bloße Feststellung einer nicht nur geringfügigen nachteiligen Auswirkung genügt daher nicht. Umgekehrt liegt es im Wasserrecht nahe, dass wegen der hohen Bedeutung des Schutzgutes Wasser bei Gewässerschäden von einer eher niedrigen Erheblichkeitsschwelle auszugehen ist, bzw. an die Erheblichkeit der Beeinträchtigung der Gewässer nur geringe Anforderungen zu stellen sind.

Ein Anhaltspunkt ist die Einordnung in eine niedrigere Zustandskategorie nach Anhang V WRRL. Diese Veränderung reicht aber für sich genommen nicht aus, um die Erheblichkeit zu begründen; sie ist andererseits aber auch nicht zwingend erforderlich, um im Einzelfall die Erheblichkeitsschwelle zu erreichen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine allgemeine Feststellung, wann die Schwelle der Erheblichkeit nachteiliger Auswirkungen i.S.d. § 22 a WHG überschritten wird, kaum möglich ist und im Einzelfall zu beurteilen sein wird.

In jedem Fall muss sich die Veränderung aber auf den jeweils festgelegten Oberflächenwasser- bzw. Grundwasserkörper auswirken. Das ergibt sich aus dem Grundansatz der

Wasserrahmenrichtlinie, wonach die jeweilige Beurteilung des Gewässerzustands auf den Wasserkörper abzustellen ist (siehe Art. 2 Nr. 10, 12 und 17 WRRL), der von der Umwelthaftungsrichtlinie und von § 22 a WHG übernommen wurde. Räumlich eng begrenzte Verunreinigungen werden in der Regel keinen Gewässerschaden im Sinne des USchadG darstellen.

Die umfangreichen Anforderungen des Wasserrechts des Bundes und der Länder (insbes. §§ 1 a, 7 a, 22, 25 a, 25 b 26, 32 b, 32 c, 33 a und 34 WHG / Abwasserrecht / TrinkwasserVO / § 324 StGB / u.a.) enthalten einen strengeren Schutzstandard als das USchadG i.V.m. § 22 a WHG.

Die Feststellung, ob ein Gewässerschaden nach § 22 a WHG im Einzelfall vorliegt, ist in der Regel von der zuständigen Wasserbehörde zu treffen.

Verhältnis zum Bodenschutz- und Wasserrecht:

Ein Gewässerschaden i.S.d. USchadG setzt voraus, dass sich der Eintrag von Schadstoffen aus Bodenverunreinigungen in das Grundwasser (oder Oberflächengewässer) erheblich auf den Wasserkörper auswirkt. Diese Anforderung nach dem USchadG ist im Fall von Einträgen aus dem Boden in Gewässer wesentlich seltener erfüllt als etwa eine Überschreitung der Prüfwerte Pfad Boden - Grundwasser im Sinne des Bodenschutzes.

3. Verdacht auf Vorliegen eines Umweltschadens

Das USchadG setzt das Vorliegen eines Umweltschadens als objektive Tatsache voraus. Die Aufklärung des Verdachts, dass ein Umweltschaden vorliegen könnte, ist nicht Gegenstand des USchadG. § 7 USchadG erwähnt nur den Verdacht einer unmittelbaren Gefahr i.S.d. USchadG, d.h. den Verdacht einer Sachlage, in der der Schadenseintritt erst droht (s. hierzu unten IV.4.b).

Demgegenüber behandelt das Bodenschutzrecht in § 9 BBodSchG und §§ 3 und 4 BBodSchV detailliert den Umgang mit Verdachtsmomenten in Bezug auf eine bestehende schädliche Bodenveränderung oder Altlast. Soweit in § 9 Abs. 1 BBodSchG eine behördliche Pflicht zur Amtsermittlung vorgesehen ist, bleibt diese mithin erhalten, wenn der Verpflichtete das Vorliegen eines Umweltschadens bestreitet.

Die Pflicht des Verantwortlichen, unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 BBodSchG Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen, bildet eine gegenüber dem USchadG weitergehende Verpflichtung aus dem Fachrecht. Sie bleibt ebenfalls unberührt.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht:

Steht das Vorliegen eines Umweltschadens am Boden nicht fest und wird es vom Verantwortlichen bestritten, so richten sich die Untersuchungspflichten weiterhin nach § 9 BBodSchG und §§ 3 und 4 BBodSchV.

4. Ausschluss für bestimmte Fallkonstellationen

Nach § 3 Abs. 3 USchadG findet das Gesetz auf bestimmte Fallkonstellationen keine Anwendung.

Genannt werden etwa bewaffnete Konflikte sowie Schäden, die nach den in Anlage 2 genannten internationalen Verträgen abgewickelt werden. In der Regel sind diese Bestimmungen für Schädigungen des Bodens nicht einschlägig.

Relevant kann aber der Ausschlussgrund nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 USchadG sein. Danach findet das USchadG keine Anwendung auf Umweltschäden, die durch „ein außergewöhnliches, unabwendbares und nicht beeinflussbares Naturereignis“ verursacht wurden. Darunter können etwa Umweltschäden durch Hochwasserereignisse fallen.

Hinweis:

Nur wenn nach den dargestellten Kriterien ein Umweltschaden vorliegt, müssen die weiteren Aspekte dieser Auslegungshilfe geprüft werden. Ansonsten gelten allein die bisherigen Anforderungen des Bodenschutzrechts.

II. Verhältnis der Vorschriften des USchadG zu anderen Vorschriften – Grundsätze

Nach § 1 USchadG findet das Gesetz nur Anwendung, „soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen diesem Gesetz nicht entsprechen. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt.“

Das USchadG setzt also Mindestanforderungen, die in jedem Fall zu beachten sind. Zu jeder einzelnen Regelung des USchadG muss daher geprüft werden, ob die Fachgesetze in ihren Anforderungen zumindest gleichwertig sind. Ist dies der Fall, gilt nur das Fachrecht.

Soweit das Fachrecht über das USchadG hinausgeht, also „weitergehende Anforderungen“ enthält, gelten diese fort. Entsprechen die Regelungen des Fachrechts dagegen nicht den Anforderungen des USchadG oder enthalten diese keine einschlägigen Regelungen, so ist das USchadG insoweit ergänzend anzuwenden.

Dies ist – wie im Folgenden dargestellt – im Bereich des Bodenschutzes nur in sehr wenigen Konstellationen der Fall. Grundlagen der behördlichen Bearbeitung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen bleiben daher in der Regel das BBodSchG, die BBodSchV und die entsprechenden Landesvorschriften. Sie werden beim Vorliegen eines Umweltschadens durch einige (Verfahrens-) Regelungen des USchadG ergänzt.

III. Verhältnis USchadG – Fachrecht bei Umweltschäden

1. Verantwortlicher

Nach § 2 Nr. 3 USchadG knüpft der Begriff des Verantwortlichen an folgende Voraussetzungen an:

- natürliche oder juristische Person,
- die eine berufliche Tätigkeit ausübt oder bestimmt (für Bodenschäden sind nur berufliche Tätigkeiten i.S.d. Anhangs 1 relevant) und
- die unmittelbare Kausalität zwischen beruflicher Tätigkeit und Umweltschaden.

Die Verantwortlichkeit des Verursachers nach dem USchadG entspricht weitgehend der Verursacherhaftung nach dem BBodSchG. Auch die Haftung des Verursachers nach BBodSchG bezieht sich auf natürliche und juristische Personen, verlangt eine Kausalität zwischen der Handlung und der Schädigung und ist verschuldensunabhängig.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 USchadG gilt das USchadG nur für solche Schäden an Böden oder Gewässern, die durch Tätigkeiten nach der Anlage 1 verursacht worden sind.

Die Anlage 1 umfasst unter anderem den Betrieb von IVU-Anlagen, Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen (Beseitigungs- und Verwertungsmaßnahmen), das genehmigungspflichtige Einbringen von Schadstoffen in Gewässer sowie den Umgang mit gefährlichen Stoffen und gentechnische Arbeiten.

Eine Beschränkung auf bestimmte berufliche Tätigkeiten kennt das BBodSchG nicht. Da die Anlage 1 sehr umfassend ist, wird allerdings in den meisten Fällen die verursachende Tätigkeit unter die Anlage 1 fallen. Allerdings sind nach dem USchadG Tätigkeiten, die im rein privaten Bereich stattfinden, ausgeschlossen. Das ist nach dem BBodSchG nicht der Fall.

Des Weiteren bezieht die Verursacherhaftung nach dem BBodSchG auch den Gesamtrechtsnachfolger mit ein.

Verantwortlicher i.S.d. USchadG ist, wer eine Tätigkeit nach Anhang 1 ausübt oder bestimmt.

Ein Verantwortlicher („Ausübender“ oder „Bestimmer“)

- besitzt einen effektiven Einfluss darauf, wie eine Tätigkeit nach Anlage 1 durchgeführt wird und
- trägt dafür innerhalb einer Organisation Verantwortung.

Es bedarf daher nicht zwingend einer Entscheidung, ob der Inhaber eines Unternehmens, welches Tätigkeiten nach Anlage 1 durchführt oder entsprechende Anlagen betreibt, eher „ausübt“ oder eher „bestimmt“. Er ist jedenfalls verantwortlich.

Bei einer Person, die in einer betrieblichen Organisation arbeitet, hängt die Bejahung der Verantwortlichkeit entsprechend den o.g. Kriterien davon ab, ob sie ihre Tätigkeit eigenverantwortlich ausführt und wie weit ihr Einfluss reicht. Angesichts der üblichen Arbeitsteilung muss der eigenverantwortliche Tätigkeitsbereich zumindest einen wesentlichen Teilbereich der Tätigkeit nach Anlage 1 ausmachen. Demnach dürfte z.B. der Kraftfahrer, der einen Gefahrgut-Lkw durch den Verkehr lenkt, typischerweise als "Ausübender" anzusehen sein (auch wenn der Lkw weder ihm gehört noch von ihm gewartet oder beladen wurde). Andererseits wird ein Arbeiter noch nicht zum "Teil-Betreiber" einer Chemieanlage, wenn er gemäß einer Anweisung ein Ventil öffnet, selbst wenn ihm dabei ein Fehler unterläuft.

Die Verantwortlichkeit aufgrund des § 4 Abs. 3 und 6 BBodSchG geht über die Haftung des Verursachers hinaus: Im Gegensatz zum USchadG kennt das BBodSchG die Zustandshaftung des Eigentümers, des Inhabers der tatsächlichen Gewalt sowie des ehemaligen Eigentümers. Auch die Verantwortlichkeit desjenigen, der aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Grund für eine juristische Person einzustehen hat (§ 4 Abs. 3 S.4 BBodSchG), ist im USchadG nicht vorgesehen

Nach Meinungen in der Literatur könnte sich durch Normierung der Verursacherhaftung im USchadG eine Änderung im Verhältnis zwischen verschiedenen Störern ergeben. Demnach wäre die Gleichrangigkeit aller Störer (insb. Verhaltens- und Zustandsstörer) nach dem BBodSchG jetzt durch einen Vorrang der Verursacherhaftung ersetzt worden. Dieser Auffassung wird nicht gefolgt, da die Umwelthaftungsrichtlinie in Art. 16 Abs. 1 ausdrücklich regelt, dass die Mitgliedstaaten nicht gehindert sind, zusätzliche Verantwortliche zu bestimmen.

Der Unterschied zwischen den beiden Auffassungen relativiert sich im praktischen Vollzug dadurch, dass die Zustandsverantwortlichen regelmäßig erst dann herangezogen werden, wenn die Durchsetzung gegenüber dem Handlungsverantwortlichen auf Schwierigkeiten stößt.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Der Kreis der Verantwortlichen, der aufgrund des BBodSchG in Anspruch genommen werden kann, ist weitergehend als nach der Regelung im USchadG.

Die Ermessensausübung bei der Störerauswahl aufgrund des BBodSchG bleibt unverändert.

2. Kausaler Verursachungsbeitrag

Die Verantwortlichkeit knüpft sowohl nach dem USchadG (generell) als auch nach dem BBodSchG (bei Verantwortlichkeit des Verursachers oder dessen Gesamtrechtsnachfolger) an einen kausalen Verursachungsbeitrag an.

Gemäß § 2 Nr. 3 USchadG muss die Handlung den Umweltschaden „unmittelbar“ verursachen. Insofern besteht kein Unterschied zur Herangehensweise aufgrund des BBodSchG. Zu beachten ist jedoch, dass die Schädigung des Bodens aufgrund des USchadG nur bei Gefahren für die menschliche Gesundheit (s. I. 2.) relevant ist.

Nach § 3 Abs. 4 USchadG kommt das Gesetz nicht zur Anwendung, wenn der Umweltschaden nicht durch „eine klar abgrenzbare Verschmutzung verursacht“ wurde, es sei denn, es kann „ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Schaden und den Tätigkeiten einzelner Verantwortlicher festgestellt werden.“

Danach ist beispielsweise eine Verantwortlichkeit bei diffusen Verursachungsbeiträgen, wie sie z.B. die Autofahrer auf einer Autobahn hinsichtlich der Bodenkontamination in der Umgebung leisten, eindeutig ausgeschlossen.

Wie im Bodenschutzrecht trägt die Behörde die Beweislast gegenüber dem Unternehmen, das sie als Verursacher zur Verantwortung ziehen will. Insofern besteht grundsätzlich kein Unterschied zwischen USchadG und BBodSchG.

Nicht geregelt ist, inwieweit bei einer überschaubaren Mehrzahl von Akteuren mit umweltgefährdenden Tätigkeiten, z.B. verschiedene Betreiber einer Tankstelle im Laufe der Jahre, die Beweiserleichterungen zum Tragen kommen, die die Rechtsprechung zum deutschen Altlastenrecht entwickelt hat. Für die Möglichkeit, dass auch im Rahmen des USchadG ein Anscheinsbeweis oder eine Beweislastumkehr aufgrund von Indizien zulässig ist, sprechen die praktischen Grenzen der Beweisbarkeit in etlichen Bodenschutzfällen. Weder die Umwelthaftungsrichtlinie noch das USchadG äußern sich zu Beweisfragen. Daher ist davon auszugehen, dass nach der Umwelthaftungsrichtlinie die Regelung der Beweispflicht dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten einschließlich deren Rechtsprechung überlassen bleibt und dass das USchadG die von der Rechtsprechung festgelegten Beweiserleichterungen im Bodenschutzrecht nicht verändern soll.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Zurechenbarkeit von Kausalketten bzw. der Nachweis der Kausalität erfolgt auch nach dem USchadG entsprechend den allgemeinen im Polizeirecht wie im Umweltrecht entwickelten Maßstäben.

3. Pflichten des Verantwortlichen bei eingetretenem Bodenschaden

Ist ein Umweltschaden eingetreten, so löst dies verschiedene Pflichten des Verantwortlichen aus - und zwar kraft Gesetzes, ohne dass es einer behördlichen Anordnung bedarf:

- Informationspflicht gemäß § 4 USchadG
- Pflicht zur Ergreifung von Schadensbegrenzungsmaßnahmen gemäß § 6 Nr. 1 USchadG
- Sanierungspflicht einschließlich Planung und Abstimmung gemäß § 6 Nr. 2, § 8 Abs. 1, 2 USchadG.

Bevor auf die einzelnen Pflichten eingegangen wird, sind zunächst in der Abgrenzung zum BBodSchG die Begrifflichkeiten zu klären.

a) Schadensbegrenzungsmaßnahmen

Als ersten Schritt nach dem Eintritt eines Schadens verlangt § 6 USchadG vom Verantwortlichen, die erforderlichen Schadensbegrenzungsmaßnahmen vorzunehmen. Sie dienen nach § 2 Nr. 7 USchadG dem Zweck, "die betreffenden Schadstoffe ... unverzüglich zu kontrollieren, einzudämmen, zu beseitigen oder auf sonstige Weise zu behandeln, um weitere Umweltschäden und nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit ... zu begrenzen oder zu vermeiden."

Die Systematik des USchadG, in der die Schadensbegrenzungsmaßnahmen von den Sanierungsmaßnahmen unterschieden werden und ihnen grundsätzlich vorausgehen, weicht wesentlich von dem begrifflichen Konzept des BBodSchG ab. Im BBodSchG werden kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nicht speziell erwähnt. Im Einzelfall kann sich eine Schadensbegrenzungsmaßnahme in den Begriffen des BBodSchG als eine Sanierungsmaßnahme oder als eine Schutz- und Beschränkungsmaßnahme darstellen.

Die Schadensbegrenzungsmaßnahmen sind zwar in § 6 USchadG als eine Art Vorstufe zu den abschließenden Sanierungsmaßnahmen konzipiert, also regelmäßig nicht auf die abschließende Bewältigung des Schadens angelegt. Da sie andererseits bis hin zur Schadstoffbeseitigung gehen können und die Sanierungsmaßnahmen nur geboten sind, soweit ein Erfordernis besteht, kann unter Umständen die nötige Reaktion auf einen Umweltschaden auch bereits durch die Schadensbegrenzungsmaßnahmen vollständig erledigt werden. Umgekehrt kann im Einzelfall ein Erfordernis für Schadensbegrenzungsmaßnahmen, die zeitnah auf den Schadenseintritt folgen, fehlen, so dass direkt auf die Sanierungsplanung zugesteuert wird.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht:

Die Schadensbegrenzungsmaßnahmen lassen sich nicht sinnvoll in das begriffliche System des BBodSchG einordnen. Sie sind allerdings von den dort genannten Sanierungs-, Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen mit umfasst. Ob eine bestimmte Schrittfolge von kurzfristigen Schadensbegrenzungsmaßnahmen und abschließenden Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden muss, richtet sich nach den Erfordernissen des Einzelfalls.

b) Sanierungsmaßnahmen

Bei einem eingetretenen Umweltschaden besteht die Hauptpflicht in der Sanierung, d.h. darin, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen nach Planung und Abstimmung mit der zuständigen Behörde zu ergreifen. Zum Verfahrensablauf, s. unter Ziff. 4..

Der Umfang der Sanierungsmaßnahmen, also der materielle Maßstab, ergibt sich aus den fachrechtlichen Vorschriften (§§ 2 Nr. 8, 8 Abs. 2). Im Falle eines Bodenschadens richten

sich die zu ergreifenden Sanierungsmaßnahmen somit nach den Vorgaben des BBodSchG und der BBodSchV.

Nach § 5 Abs. 5 BBodSchV kommen „auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen ... bei schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten vor allem Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen durch Anpassungen der Nutzung und der Bewirtschaftung von Böden sowie Veränderungen der Bodenbeschaffenheit in Betracht“. Hierin könnte eine Abweichung von der Verpflichtung zur Sanierung nach dem USchadG als mögliche Mindestanforderung gesehen werden.

Dies ist aber aus den folgenden Gründen nicht der Fall:

- § 5 Abs. 5 BBodSchV enthält eine verordnungsrechtliche Festlegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dass bei Bodenverunreinigungen in der Land- und Forstwirtschaft vorrangig Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen zu ergreifen sind. Diese gesetzgeberische Entscheidung gilt auch für die Mindestanforderungen nach dem USchadG, die ebenfalls dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegen.
- Nach § 5 Abs. 5 BBodSchV sind Sanierungsmaßnahmen im Sinne des BBodSchG nicht ausgeschlossen; sie sind lediglich nachrangig zu prüfen.
- Nach § 2 Nr. 8 USchadG gelten die fachrechtlichen Anforderungen in Bezug auf den Umfang der Sanierungsmaßnahmen. Die fachrechtlichen Anforderungen ergeben sich u.a. aus § 5 Abs. 5 BBodSchV.

Ergänzend kann die Legaldefinition des Begriffs „Sanierungsmaßnahmen“ aus Art. 2 Nr. 11 Umwelthaftungsrichtlinie herangezogen werden. Diese lässt nach dem Wortlaut darauf schließen, dass der Begriff mehr als nur Dekontaminations- und Sicherungsmaßnahmen im Sinne des BBodSchG umfasst .

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

BBodSchG und BBodSchV bilden auch für Sanierungsmaßnahmen, die aufgrund des USchadG veranlasst sind, die materielle Grundlage.

§ 5 Abs. 5 BBodSchV enthält die fachlichen Maßstäbe zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, die nach §§ 2 Nr. 8, 8 Abs. 2 USchadG zu berücksichtigen sind.

c) Sanierung von Gewässerschäden

§ 22 a Abs. 2 WHG verweist für Umweltschäden an Gewässern auf Anhang II Nr. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie. Hiernach ist neben der Verpflichtung zur „primären Sanierung“ zur Zurückversetzung der geschädigten natürlichen Ressourcen in den Ausgangszustand auch die „ergänzende Sanierung“ vorgesehen wenn sich die geschädigte Ressource nicht in den Ausgangszustand zurückversetzen lässt. Weiter wird die "Ausgleichssanierung" aufgezeigt, die mit zusätzlichen Verbesserungen zum Ausgleich zwischenzeitlicher Verluste von natürlichen Ressourcen und Funktionen bis zur Wiederherstellung führen soll. Die ergänzende Sanierung und die Ausgleichssanierung können ggf. an einem anderen Ort erfolgen.

Anhang II Nr. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie kommt allerdings nur zur Anwendung, wenn ein Gewässerschaden im Sinne des USchadG vorliegt. Dies ist, wie oben unter I. 2. b) ausgeführt, bei Bodenverunreinigungen nur selten der Fall.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Wenn ein Gewässerschaden im Sinne des USchadG ausnahmsweise vorliegt, werden die Anforderungen an die Sanierung, die nach dem Wasserrecht gelten, durch Anhang II Nr. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie modifiziert.

4. Verfahrensregelungen

a) Handlungen des Verantwortlichen

aa) Informationspflicht

Neu im deutschen Bundes-Bodenschutzrecht ist die Informationspflicht nach § 4 USchadG. Danach hat der Verantwortliche unverzüglich über alle bedeutsamen Aspekte des Sachverhalts zu informieren, wenn die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens (s. dazu unter IV.) oder ein Umweltschaden eingetreten ist.

Es handelt sich um eine gesetzlich vorgegebene Informationspflicht des Verantwortlichen gegenüber der Behörde, ohne dass es einer Anforderung bzw. Anordnung bedarf.

Der Verantwortliche hat die Behörde unverzüglich über einen eingetretenen Schaden zu unterrichten. Er schafft damit die Grundlage dafür, dass die zuständige Behörde von dem Ereignis Kenntnis erlangt und das weitere Vorgehen gemäß § 7 USchadG überwacht. „Unverzüglich“ heißt nach dem allgemeinen Rechtsverständnis „ohne schuldhaftes Zögern“. Inhaltlich hat der Verantwortliche beispielsweise über die Art des Schadens, über den Zeitpunkt des Eintretens oder der Aufdeckung des Schadens, über eilige Schadensbegrenzungsmaßnahmen zu unterrichten.

Mit der Informationspflicht soll sichergestellt werden, dass die notwendigen Maßnahmen auch tatsächlich ergriffen werden, ggf. dienen die Informationen als Grundlage für eigene Maßnahmen der Behörde.

Der Behörde kann zur Durchsetzung gemäß § 7 Abs. 2 die Informationspflicht durch Anordnung konkretisieren. Allerdings bleibt das Unterlassen der Erstinformation sanktionslos. Werden bereits Sanierungsmaßnahmen geplant bzw. ergriffen, gibt es eine Überschneidung mit der Pflicht des Verantwortlichen, die Maßnahmen mit der Behörde abzustimmen (§ 8 Abs. 1 USchadG).

Die Informationspflicht konkretisiert die allgemeine Mitwirkungspflicht des Verantwortlichen im Verwaltungsverfahren, die im BBodSchG so nicht enthalten ist. Das BBodSchG enthält lediglich eine Informationspflicht der zur Untersuchung und Sanierung der Verpflichteten gegenüber Betroffenen (§§ 12, 13 Abs. 3 BBodSchG). Weiterhin sieht die BBodSchV vor, dass der Pflichtige gegenüber der Behörde das Erreichen des Sanierungsziels zu belegen hat. (§ 5 Abs. 1 S. 3, Abs. 3 S. 4 BBodSchV).

Zum Teil sind in den Landes-Bodenschutzgesetzen bereits Mitteilungspflichten enthalten, z.B. § 4 HessAltBodSchG, § 3 Abs. 1 BremBodSchG, die eine eigene Informationspflicht beim Vorliegen konkreter Verdachtsmomente beinhalten. Teilweise sind diese Pflichten auch auf Vorsorgeaspekte gerichtet, wie die Mitteilungspflicht über das Auf- oder Einbringen von Materialien ab einem bestimmten Umfang, beispielsweise gemäß § 4 Abs. 3 HessAltBodSchG, § 3 Abs. 3 BremBodSchG.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Pflicht des Verantwortlichen nach dem USchadG, die Behörde unverzüglich zu informieren, wenn ein Umweltschaden eingetreten ist, stellt eine Neuheit im Bodenschutzrecht des Bundes dar.

Sie geht über die Anforderungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes hinaus. Jedoch enthalten die Landes-Bodenschutzgesetze zum Teil bereits ähnliche Mitteilungspflichten.

bb) Ermittlung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen

Gemäß § 8 Abs. 1 hat der Verantwortliche die Pflicht, „die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ermitteln und der Behörde vorzulegen“. Auch nach dem BBodSchG ist der Verantwortliche verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ermitteln. Ein Unterschied ergibt sich aber in Hinblick auf das Zusammenwirken mit der zuständigen Behörde.

Die Pflichten nach dem BBodSchG sind vor der Feststellung eines Umweltschadens weitergehend: Nach § 9 Abs. 2 BBodSchG kann die zuständige Behörde bereits bei hinreichendem Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast Untersuchungsanordnungen zur Gefährdungsabschätzung treffen. Diese Möglichkeit besteht nach dem USchadG nicht.

Die Zielrichtung des § 8 Abs. 1 USchadG entspricht § 13 BBodSchG, der die Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung regelt. Anders als nach dem Umweltschadensrecht können die Maßnahmen gemäß § 13 BBodSchG jedoch nur bei besonders komplexen Altlastenfällen von dem Verantwortlichen gefordert werden.

In der Praxis wird regelmäßig auch in Fällen, in denen es nicht gesetzlich gefordert ist, zur Realisierung einer Sanierung ein Sanierungskonzept erstellt und mit der Bodenschutzbehörde abgestimmt. Zur Rechtssicherheit für beide Seiten dürfte es in der Regel empfehlenswert sein, das Ergebnis der Abstimmung in einem feststellenden Verwaltungsakt zu fixieren.

Das Interesse des Sanierungspflichtigen nach § 4 BBodSchG ergibt sich daraus, dass er spätestens nach Abschluss der Maßnahme das Erreichen des Sanierungszieles oder die Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen gemäß § 5 Abs. 1 und 3 BBodSchV gegenüber der zuständigen Behörde zu belegen hat. Da das Sanierungsziel verbindlich nur von der Behörde festgelegt werden kann, geht jede Sanierung ohne behördliche Zustimmung mit dem Risiko der Nachbesserungspflicht einher.

Das HessAltBodSchG enthält mit § 11 Abs. 2 sogar eine entsprechende verbindliche Vorgabe: Danach bedarf die Sanierung ausdrücklich der Zustimmung der Behörde.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Nach § 8 Abs. 1 USchadG ist die Abstimmung bezüglich der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zwischen dem Verantwortlichen und der Überwachungsbehörde stärker formalisiert.

Die obligatorische Abstimmung der Sanierungsmaßnahmen mit der Behörde ist im BBodSchG nur nach § 13 für umfangreiche komplexe Maßnahmen (Sanierungsplanung) vorgesehen. Das USchadG geht hier über die Anforderungen des BBodSchG hinaus. In der Vollzugspraxis ist die Abstimmung von Sanierungsmaßnahmen mit der Behörde jedoch auch außerhalb der Fälle des § 13, also bei „normalen“ Sanierungsmaßnahmen, der Regelfall.

b) Handlungen der Behörde

Der Behörde werden mit § 7 USchadG bestimmte Befugnisse und Pflichten auferlegt, um ihre Aufgaben im Vollzug des USchadG erfüllen zu können. § 8 USchadG enthält die verfahrensrechtlichen Grundlagen zur Bestimmung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen.

aa) Überwachungspflicht

§ 7 Abs. 1 USchadG sieht eine Überwachungsverantwortung der Behörde dahingehend vor, dass die erforderlichen Vermeidungs-, Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen von dem Verantwortlichen ergriffen werden.

Die Überwachungspflicht gemäß § 7 Abs. 1 USchadG korrespondiert mit den jeweiligen Pflichten des Verantwortlichen nach §§ 5 und 6 USchadG.

Der Behörde steht nach § 7 Abs. 1 USchadG kein Ermessen zu, ob sie eine Pflichterfüllung durch den Verantwortlichen sicherstellt. Ein Ermessensspielraum besteht lediglich hinsichtlich der Instrumente zur Durchsetzung der Sanierungsverantwortung nach § 7 Abs. 2 USchadG (hierzu gleich nachfolgend).

Das Bundes-Bodenschutzgesetz regelt in § 10 und § 16 ein Ermessen, ob und inwieweit die Behörde eine Sanierungspflicht durchsetzt. Daneben sieht § 15 BBodSchG vor, dass Altlasten und altlastenverdächtige Flächen, soweit erforderlich, der behördlichen Überwachung unterliegen. Davon abgesehen gehört die Überwachung in der Praxis ohnehin zu den Vollzugsaufgaben, was in vielen landesrechtlichen Regelungen auch ausdrücklich festgeschrieben ist.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Das USchadG verpflichtet die Behörde, zu überwachen, dass die erforderlichen Vermeidungs-, Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen von dem Verantwortlichen ergriffen werden.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz sieht keine ausdrückliche Überwachungspflicht der Behörde für Maßnahmen des Verantwortlichen vor. Nach § 15 BBodSchG unterliegen Altlasten und altlastenverdächtige Flächen - soweit erforderlich - der behördlichen Überwachung. Behördliche Überwachungspflichten ergeben sich z.T. aus Landesrecht, wenn es den Bodenschutzbehörden aufgibt, über die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen zu wachen.

bb) Anordnungen bei eingetretenen Bodenschäden

Gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 USchadG kann die Behörde durch Anordnungen die Vorlage von Informationen über den eingetretenen Umweltschaden am Boden sowie eine „eigene Bewertung“ des Verantwortlichen verlangen. Eine eigene Rechtsgrundlage für die Anforderung von Informationen enthält das BBodSchG nicht. Allerdings ist die Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen in einigen landesbodenschutzrechtlichen Mitwirkungspflichten enthalten (z.B. § 4 BremBodSchG, § 3 BodSchAG LSA).

Den Teilaspekt der „eigenen Bewertung“ deckt § 9 Abs. 2 BBodSchG ab und geht darüber hinaus. Nach § 9 Abs. 2 BBodSchG kann die zuständige Behörde bereits bei hinreichendem Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast Untersuchungsanordnungen zur Gefährdungsabschätzung treffen. Weiter sieht das BBodSchG für bestimmte Fälle gemäß § 13 Abs. 1 die Befugnis der Behörde vor, Sanierungsuntersuchungen zu verlangen.

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 USchadG kann dem Pflichtigen auch auferlegt werden, bestimmte Informationen beizubringen, ggf. auch Untersuchungen durchzuführen. Denn diese Informationen oder Untersuchungen sind in bestimmten Konstellationen für eine „eigene Bewertung“ unentbehrlich. § 7 Abs. 2 Nr. 1 USchadG geht aber insoweit nicht über § 9 Abs. 2 BBodSchG hinaus.

Die Behörde kann weiterhin dem Verantwortlichen aufgeben, die erforderlichen Schadensbegrenzungs- sowie Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen, § 7 Abs. 2 Nr. 3. Das BBodSchG enthält mit § 10 i.V.m. § 4 BBodSchG entsprechende Anordnungsbefugnisse.

Die Vollstreckungsgesetze der Bundes und der Länder bleiben anwendbar. Eine Anordnung nach § 7 Abs. 2 USchadG kann also bei Nichtbefolgung durch Zwangsmittel, auch Ersatzvornahme, durchgesetzt werden.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die behördlichen Befugnisse des USchadG hinsichtlich der Anordnung von Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen werden im Bodenschutzrecht durch § 9 Abs. 2, § 10 und § 13 Abs. 1 BBodSchG weitestgehend abgedeckt.

Hinsichtlich der Berechtigung zur Anforderung von Informationen und Daten geht das USchadG zwar über das BBodSchG hinaus, allerdings enthalten einige Landesbodenschutzgesetze spezielle Regelungen.

cc) Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen

Die Behörde entscheidet nach § 8 Abs. 1 und 2 auf Grundlage der durch den Verantwortlichen übermittelten Unterlagen und Informationen nach Maßgabe der fachrechtlichen Vorschriften sowie unter Berücksichtigung der Stellungnahmen nach § 8 Abs. 4 über die zu ergreifenden Sanierungsmaßnahmen.

Die obligatorische Abstimmung der Sanierungsmaßnahmen mit der Behörde stellt gegenüber dem deutschen Bodenschutzrecht - weniger gegenüber der Vollzugspraxis - eine deutliche Neuerung dar. Nur nach dem Hessischen Bodenschutz- und Altlastengesetz hat der Pflichtige die Sanierungsmaßnahmen mit der Behörde abzustimmen, s. hierzu III. 4. a) bb).

Das USchadG enthält keine Aussage, in welcher Form die Behörde diese Entscheidung nach § 8 Abs. 2 USchadG trifft. Denkbar ist neben einer Anordnung und einem feststellenden Verwaltungsakt auch die Vereinbarung via Verwaltungsvertrag. Im Falle eines Verwaltungsvertrags muss behördlicherseits sichergestellt werden, dass die sonstigen gesetzlichen Anforderungen, vor allem das Initiativ- und Klagerecht nach § 10 und 11 USchadG, nicht unterlaufen werden.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Nach dem USchadG ist die Abstimmung von Sanierungsmaßnahmen mit der Behörde auch ohne Anordnung obligatorisch.

Die Abstimmung von Sanierungsmaßnahmen ist nach dem BBodSchG nicht obligatorisch, entspricht aber häufig der Vollzugspraxis, insbesondere im Zusammenhang mit der Sanierungsplanung bei komplexen Altlasten.

dd) Durchführung von Maßnahmen durch die Behörde

In § 8 Abs. 1 USchadG wird das Recht der Behörde erwähnt, die erforderlichen Maßnahmen selbst zu ergreifen. Das konkrete Vorgehen in einem solchen Fall wird nicht vom USchadG geregelt. Der rechtliche Rahmen hierfür ergibt sich wie bisher aus den Vorschriften über die Verwaltungsvollstreckung (insbes. Ersatzvornahme durch Eigenvornahme oder durch Beauftragung Dritter) sowie aus § 14 BBodSchG. Der zuständigen Behörde steht ein Ermessen zu.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Möglichkeit der Behörde, selbst die erforderlichen Maßnahmen ergreifen zu können, entspricht dem normalen Verwaltungshandeln, ggf. auf Grundlage des Verwaltungsvollstreckungsrechts.

ee) Öffentlichkeitsbeteiligung/Anhörungspflicht

Die Behörde hat gemäß § 8 Abs. 4 die nach § 10 antragsberechtigten Betroffenen und Vereinigungen über die Sanierungsmaßnahmen zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zum Kreis der Antragsberechtigten s. Kapitel V.

Zur Form der Bekanntmachung sowie zur Fristsetzung enthält das USchadG keine weiteren Vorgaben. Ausdrücklich ist die Bekanntgabe durch öffentliche Bekanntmachung zugelassen. Den Behörden soll im Einzelfall die Möglichkeit gegeben sein, unter Berücksichtigung der Art und des Umfangs des Umweltschadens ein geeignetes Verfahren und ausreichende Fristen selbst festzulegen, um eine effektive Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.

Die rechtzeitig eingegangenen Stellungnahmen sind bei der Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen zu berücksichtigen (s.o. unter cc.).

Die Beteiligungspflicht gilt nicht für die Durchführung eiliger Schadensbegrenzungsmaßnahmen, denn das USchadG unterscheidet diese von den Sanierungsmaßnahmen (s.o. unter 3.a). Das Gebot effektiver Gefahrenabwehr zur Schadensbegrenzung wird also nicht eingeschränkt.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Pflicht zur Anhörung von Betroffenen und Vereinigungen sowie die Pflicht zur Berücksichtigung von Stellungnahmen dieses Personenkreises bei der Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen sind neu.

Die Information Betroffener gemäß §§ 12, 13 Abs. 3 BBodSchG durch den Pflichtigen bleibt hinter den weitergehenden Regelungen über die Einbindung Dritter nach dem USchadG zurück.

ff) Berichtspflicht

Die Umwelthaftungsrichtlinie sieht in Art. 18 eine Berichtspflicht der Mitgliedstaaten über die Erfahrungen bei der Anwendung vor. Stichtag ist der 30.04.2013. Berichtet werden muss über die in Anhang VI der Richtlinie genannten Daten. Entsprechend müssen die Vollzugsbehörden darauf hingewiesen werden, die erforderlichen Daten vorzuhalten.

IV. Unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens

Das USchadG unterscheidet - anders als das BBodSchG – zwischen „Schaden“ und „Gefahr“. Es befasst sich unter dem Begriff "Gefahrenabwehr" allein mit der Fallgestaltung, in der eine Schädigung von Boden oder Gewässern noch nicht eingetreten ist. Es geht in der Konstellation, in der eine "unmittelbare Gefahr" vorliegt, ausschließlich darum, einem drohenden Schaden zu begegnen.

Die Regelungen des USchadG über die Abwehr einer unmittelbaren Gefahr, die den Umweltgütern Boden oder Wasser droht, werfen hinsichtlich ihres Verhältnisses zum vorhandenen nationalen Fachrecht andere Fragestellungen auf als die USchadG-Vorschriften über die Sanierung eines bereits eingetretenen Schadens. Denn die Vermeidung von Schäden für den Boden oder ein Gewässer ist nicht nur Gegenstand des Bodenschutz- und Wasserrechts. Vielmehr wird das Bodenschutzrecht gemäß § 3 BBodSchG von einer Reihe spezialgesetzlicher Vorschriften überlagert oder ergänzt, die Einwirkungen auf den Boden regeln, (z.B. das BImSchG). Hinzu kommen Sicherheitsbestimmungen diverser weiterer Regelungsbereiche, z.B. nach dem Recht des Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen oder zur Verwertung mineralischer Abfälle, die alle dem Ziel verpflichtet sind, Schädigungen von Boden und Gewässern durch Schadstoffe zu verhindern. Dazu werden geeignete Sicherheitsmaßnahmen vorgegeben und überwacht.

Der Abgleich mit dem USchadG betrifft dadurch vielfältige Vorschriften, insbesondere aus dem Umweltrecht, über die kontrollierte Handhabung von Stoffen und Organismen. Eine Orientierung bieten die in Anlage 1 zum USchadG genannten Gesetze und Regelungsgegenstände.

Das BBodSchG enthält mit § 4 Abs. 1 u. 2 zwei Auffangtatbestände, nach denen Schädigungen des Bodens vermieden werden sollen. Diese Tatbestände kommen zur Anwendung, soweit sich aus § 3 BBodSchG kein Vorrang anderer Vorschriften ergibt, die die Pflichten zur Abwehr einer drohenden Gefahr regeln. Ein Vergleich von § 4 Abs. 1 u. 2 BBodSchG mit dem USchadG ergibt Folgendes:

1. Verursachung einer unmittelbaren Gefahr

Eine "unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens" wird in § 2 Nr. 5 USchadG definiert als "die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass ein Umweltschaden in naher Zukunft eintreten wird."

Es muss also zunächst ein Kausalverlauf drohen, der zu einem Ereignis führen kann, welches die Voraussetzungen eines Umweltschadens (s. oben I. 2) erfüllen würde. Dieses drohende Ereignis muss "in naher Zukunft" möglich sein. Bei einer Auslegung dieser zeitlichen "Nähe" sind die jeweiligen Rahmenbedingungen umweltgefährdender Handlungen sowie der Zeitaufwand für eine Gefahrenabwehr zu berücksichtigen.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Das Erfordernis einer zeitlichen Nähe grenzt im USchadG den Bereich der relevanten Gefahren im Verhältnis zum BBodSchG zusätzlich ein. Insoweit reichen die Tatbestände in § 4 Abs. 1 u. 2 BBodSchG weiter.

2. Verantwortliche Personen

Die Verantwortlichkeit für eine unmittelbare Gefahr nach dem USchadG knüpft zunächst - ähnlich wie die Verantwortlichkeit für einen Umweltschaden - daran an, dass jemand eine Tätigkeit i.S.d. Anlage 1 ausübt oder bestimmenden Einfluss darauf besitzt (§ 2 Nr. 3 USchadG) und dass er hierdurch für die konkrete Gefahrenlage ursächlich wird.

Nach § 4 Abs. 1 BBodSchG ist entsprechend dem Wortlaut „jeder, der auf den Boden einwirkt“ für die Vermeidung von schädlichen Bodenveränderungen verantwortlich. Zur Abwehr von Gefahren, die von einem bestimmten Grundstück ausgehen, sind nach § 4 Abs. 2 BBodSchG – vor allem - der Eigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt verpflichtet.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Vergleicht man den Kreis der Personen, die das USchadG für die Vermeidung einer Gefahr verantwortlich macht, mit den entsprechenden Tatbeständen in § 4 Abs. 1 u. 2 BBodSchG, so ist das USchadG enger.

Das USchadG kennt - wie das gesamte Europarecht - keine Verantwortlichkeit des Eigentümers und Besitzers für sein Grundstück.

3. Pflichten des Verantwortlichen zur Gefahrenabwehr

§ 5 USchadG verlangt mit einer allgemein gefassten Formulierung, dass der Verantwortliche unverzüglich die erforderlichen "Vermeidungsmaßnahmen" ergreift. Die Pflicht zur Gefahrenabwehr besteht somit unabhängig davon, ob eine Behörde zu ihrer Durchsetzung tätig wird. Außerdem ist "unverzüglich", also ohne schuldhaftes Zögern zu handeln.

Hinzuweisen ist auf den doppelten Inhalt der "Vermeidungsmaßnahmen" gemäß § 2 Nr. 6 USchadG: Der Verantwortliche steht nicht nur in der Pflicht, nach Kräften den Eintritt des drohenden Schadens zu vermeiden; er muss sich hilfsweise, wenn die Schädigung bereits unausweichlich erscheint, auch um eine Schadensminimierung bemühen. Entsprechend dem pragmatischen Herangehen des Gefahrenabwehrrechts kann man dieses Gebot dahin erläutern, dass zu tun ist, was man kann, um zu retten, was zu retten ist.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Pflicht zur Abwehr der drohenden Gefahr stimmt mit § 4 Abs. 1 u. 2 BBodSchG überein. Diese Vorschriften sind - auch wenn sie nicht ausdrücklich auf die Aspekte "Unverzüglichkeit" und "Schadensminimierung" eingehen - so zu verstehen, dass sie inhaltlich den Pflichten aus § 5 USchadG entsprechen.

4. Verfahrensregelungen

a) Information über den Eintritt einer Gefahr

§ 4 USchadG begründet eine Pflicht des Verantwortlichen, die Behörde von sich aus "über alle bedeutsamen Aspekte des Sachverhalts zu unterrichten", wenn auch nur die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens eingetreten ist. Diese Vorschrift fügt sich in das Konzept des USchadG ein, das - wie auch bei der Planung von Sanierungsmaßnahmen - auf eine relativ enge Kooperation zwischen dem Verantwortlichen und der Behörde setzt.

Die Wirksamkeit dieser Pflicht leidet allerdings darunter, dass ihre Verletzung mit keiner Sanktion versehen ist.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Das deutsche Bodenschutzrecht sieht eine solche Informationspflicht nicht vor. Bei einer Gefahrenlage nach dem USchadG ist also die Pflicht des § 4 USchadG ergänzend zu beachten.

b) Information zur Bewältigung der Gefahrenlage

Soweit die Behörde über die Gefahrenlage informiert ist, kann sie gemäß § 7 Abs. 2 USchadG im Rahmen ihrer Aufsicht über die Vermeidungsmaßnahmen verlangen, dass der Verantwortliche alle erforderlichen Informationen und Daten über die unmittelbare Gefahr oder den Verdacht einer solchen Gefahr sowie eine eigene Bewertung vorlegt. Diese Pflicht hat der Verantwortliche mithin nicht von sich aus zu erfüllen, sondern entsprechend einem behördlichen Verlangen.

Die Pflicht zur "Vorlage von erforderlichen Informationen und Daten" kann nach dem Kontext der Regelung auch eine Erhebung neuer Daten, also Untersuchungen, einschließen. Die Behörde muss sich nicht allein auf vorhandene Informationen verweisen lassen. Die Informationspflicht dient zur Unterstützung der Aufsichtsfunktion der Behörde, die eine Mitverantwortung für die Vermeidungsmaßnahmen trägt (vgl. § 7 Abs. 1 USchadG). Zusammen mit der Aufforderung zur Vorlage der "erforderlichen" Informationen und Daten kann auch eine Bewertung durch den Verantwortlichen verlangt werden. Hierdurch ist der Informationsanspruch eng verknüpft mit der inhaltlichen Abarbeitung der Pflicht zur Gefahrenabwehr. Der Verantwortliche muss - soweit nicht vorhanden - diejenigen Informationen beschaffen, die nötig sind, um die Gefahrenlage zu beurteilen und die nötigen Vermeidungsmaßnahmen zu klären.

Im Falle eines Gefahrenverdachts geht es um die Klärung, ob dieser Verdacht widerlegt werden kann oder die Gefahrenlage zu erhärten ist. Die inhaltliche Diskussion wird sich in einer solchen Situation zunächst um die Verdachtsmomente drehen, die die Behörde anspricht. Die Behörde hat bei ihren Forderungen die Verhältnismäßigkeit zu beachten.

An dieser Stelle ist zu beachten, dass das USchadG zwischen dem Verdacht einer Gefahr - bei der der Schaden noch nicht eingetreten ist - und dem Verdacht eines (eingetretenen) Umweltschadens unterscheidet. Für die zuletzt genannte Fallgruppe liefert § 7 Abs. 2 Nr. 1 USchadG keine Anordnungsgrundlage.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Informationsansprüche der Behörde im Falle einer drohenden Gefahr gehen über das deutsche Bodenschutzrecht hinaus. Das USchadG gilt insoweit ergänzend.

c) Anordnung von Vermeidungsmaßnahmen

Die Behörde kann gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 USchadG durch eigene Anordnungen auf die Vermeidungsmaßnahmen Einfluss nehmen. Da § 7 Abs. 1 USchadG ausdrücklich die Überwachungs-Verantwortung der Behörde betont, ist das Entschließungsermessen dann, wenn die eigenen Aktionen des Verantwortlichen unzureichend sind, nicht allzu groß.

Der Ermessenstatbestand des § 7 Abs. 2 Nr. 2 USchadG bedeutet aber dennoch einen deutlichen Unterschied zur Rechtslage bei einer Schadensbeseitigung, denn in Sanierungsfällen muss sich die Behörde immer zur Planung des Verantwortlichen äußern (§ 8 Abs. 1 USchadG).

Verhältnis zum Bodenschutzrecht

Die Pflichten nach § 4 Abs. 1 u. 2 BBodSchG können durch Anordnungen gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG konkretisiert werden. Als Gefahrenabwehr-Tatbestand enthält dieser ebenfalls die Intention, dass - soweit erforderlich - eingeschritten werden soll. Das USchadG geht in diesem Punkt nicht weiter.

5. Rechte Dritter

Die Vorschriften des USchadG über eine Beteiligung Dritter am Verfahren sowie Klagebefugnisse (§§ 8 Abs. 4, 11 f. USchadG) beziehen sich durchweg nur auf die Fallkonstellation, in der ein eingetretener Schaden zu sanieren ist. Im Verfahren zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr ist demgegenüber nur der Verantwortliche zu beteiligen.

6. Zusammenfassung

Im Bereich der Gefahrenabwehr i.e.S. bringt das USchadG gegenüber dem Fachrecht, das gemäß § 1 USchadG vorrangig gilt, keine grundlegenden Veränderungen mit sich. Dies gilt auch im Vergleich zu § 4 Abs. 1 u. 2 BBodSchG. Das USchadG betont die Rolle der Überwachungsbehörden, sich um die Gefahrenlagen, die ihnen bekannt werden, zu kümmern.

Zwei Neuerungen sind allerdings festzuhalten:

Liegt eine unmittelbare Gefahr im Sinne des USchadG vor, so ist der Verantwortliche gehalten, die Überwachungsbehörde über diese Tatsache in Kenntnis zu setzen.

Zudem kann die Überwachungsbehörde in Fällen, auf die das USchadG Anwendung findet, vom Verantwortlichen verlangen, dass dieser gemäß § 7 Abs. 2 USchadG Informationen und Bewertungen über eine unmittelbare Gefahrenlage oder über den Verdacht einer unmittelbaren Gefahr vorlegt und dass er hierfür die Kosten trägt.

V. Initiativ- und Klagerechte der Betroffenen und von anerkannten Verbänden

1. Initiativrecht

Nach § 10 USchadG haben Betroffene und Verbände das Recht, das Tätigwerden der Behörde zu beantragen. Zur Begründung müssen Tatsachen vorgetragen werden, die „den Eintritt eines Umweltschadens glaubhaft erscheinen lassen.“

Voraussetzung des nach § 10 USchadG verbürgten Initiativrechts ist ein substantiiertes Vortrag der Möglichkeit eines Umweltschadens. Die vorgetragenen Tatsachen müssen diese Möglichkeit begründen.

Antragsberechtigt sind erstens Betroffene und zweitens Vereinigungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Da bei einem bodenbezogenen Umweltschaden eine Gesundheitsgefahr vorausgesetzt wird, kann sich die Betroffenheit zunächst aus einer Beeinträchtigung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit ergeben. Zudem kann das Eigentumsrecht an Grundstücken in der Umgebung der Schadensfläche berührt sein; entsprechendes gilt für die Rechte von Mietern und Pächtern. Der Kreis der Betroffenen wird durch das USchadG im Verhältnis zur bisherigen Rechtslage nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (Beteiligte) nicht erweitert.

Vereinigungen und Verbände sind antragsberechtigt, wenn sie nach § 3 Abs. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannt sind. Wegen des Verweises in § 11 Abs. 2 USchadG auf § 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz sind Verbände nur dann antragsberechtigt, wenn geltend gemacht wird, dass die Entscheidung der Behörde - oder deren Unterlassen -

- Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können,
- den satzungsmäßigen Aufgabenbereich des Vereins zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt und
- erging (bzw. unterblieb), nachdem der Verein in einem vorausgehenden Verfahren eine Äußerung abgegeben hat oder ihm diese Gelegenheit rechtswidrig vorenthalten wurde.

Relevant ist hier vor allem der erste Anstrich: Eine Antragsbefugnis der Vereinigungen/ Verbände besteht nur, wenn die als verletzt gerügte Norm Rechte Einzelner begründen kann, d.h. der Verband gleichsam "stellvertretend" für Betroffene tätig werden kann. Es ist in jedem Einzelfall festzustellen, ob eine Schädigung des Bodens Rechte Einzelner verletzen kann.

Diese Voraussetzung dürfte relativ häufig erfüllt sein, weil eine Schädigung des Bodens schon nach ihrem Tatbestand Gefahren für die menschliche Gesundheit bewirkt und außerdem regelmäßig Eigentumspositionen tangiert sind.

Die 3. Voraussetzung nach § 2 Abs. 1 Rechtsbehelfsgesetz kann bei der Ausübung des Initiativrechts nicht gelten, da ein Verfahren ja erst eröffnet werden soll.

Das Initiativrecht kann auch ergriffen werden, wenn die zuständige Behörde ein Verfahren zur Beurteilung des Schadens und zur Planung von Sanierungsmaßnahmen noch gar nicht begonnen hat oder wenn das Stadium nach § 8 USchadG noch nicht erreicht ist

§ 10 USchadG normiert, dass Betroffene und Verbände, soweit die genannten Voraussetzungen vorliegen und die Möglichkeit eines Umweltschadens hinreichend begründet wird, antragsberechtigt sind und die zuständige Behörde über den Antrag entscheiden muss. Die Behörde ist allerdings in der Folge nicht verpflichtet, Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen oder anzuordnen. Sie hat vielmehr nach dem gesetzlichen „Programm“ die Erforderlichkeit von Maßnahmen zu prüfen.

Verhältnis zum Bodenschutzrecht:

Auch bislang hatten Betroffene nach Verwaltungsverfahrenrecht sowie gemäß §§ 12, 13 Abs. 3 BBodSchG das Recht zur Beteiligung. Bei Gesundheitsgefahren und Beeinträchtigungen des Grundeigentums war auch bislang ein „Initiativrecht“ eines Betroffenen schon allein aus grundrechtlichen Erwägungen gegeben.

Die Rechte von Vereinigungen werden durch das USchadG erweitert. Das ausdrücklich geregelte Initiativrecht für Betroffene und Verbände bedeutet im Vergleich zur allgemeinen rechtsstaatlichen Befugnis nach Art. 17 GG, einer Behörde Eingaben vorzulegen, eine deutliche Stärkung der Rechte Dritter. Die Beteiligungsmöglichkeit der Verbände gewinnt durch die Verknüpfung mit der Klagebefugnis nach § 11 USchadG an Gewicht.

Bei einem zulässigen Antrag müssen die Behörden prüfen, ob und inwieweit behördliche Maßnahmen im Sinne des § 7 Abs. 2 USchadG erforderlich sind.

2. Rechtsschutz

Nach § 11 USchadG sind Betroffene und Verbände zur Klage gegen behördliche Entscheidungen befugt. Die Voraussetzungen für die Verbandsklage entsprechen im Grundsatz denen des Initiativrechts.

Für Vereine setzt die Klagebefugnis nach dem entsprechend anzuwendenden § 2 Abs. 1 Nr. 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz voraus, dass sie dann, wenn ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, diese auch genutzt haben. Andernfalls sind sie mit ihren Einwänden in einem späteren Prozess ausgeschlossen (präkludiert).

Verhältnis zum Bodenschutzrecht:

Die Klagemöglichkeiten der Betroffenen werden durch das USchadG nicht erweitert.

Neu ist das Klagerecht anerkannter Verbände in Bezug auf die Verletzung umweltschutzbezogener Rechtsvorschriften. Voraussetzung ist lediglich, dass die Rechte Einzelner verletzt werden, d.h. dass es potentiell klageberechtigte Privatpersonen gibt. Das ist bei Schädigungen des Bodens wegen des Bezugs zum Eigentumsschutz in der Regel der Fall.

VI. Kostentragungspflicht

Die Kostentragung bei bodenrelevanten Umweltschäden enthält § 9 USchadG. Wesentliche Teile der Kostenregelungen aus der Umwelthaftungsrichtlinie bleiben jedoch der Umsetzung der Länder vorbehalten. So haben die Länder die Möglichkeit, Regelungen zu Ausnahmen von der Kostentragungspflicht nach Maßgabe der Umwelthaftungsrichtlinie zu erlassen.

An dieser Stelle daher nur in Kürze:

Grundsätzlich hat der Verantwortliche sämtliche Kosten von Vermeidungs-, Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen zu tragen. So sieht es auch das BBodSchG vor.

Eine Haftungshöchstgrenze ist nicht vorgesehen, auch besteht keine Versicherungspflicht. Der Umfang der Kostentragungspflicht umfasst nach § 2 Nr. 9 auch die Kosten der Prüfung eines Umweltschadens oder einer unmittelbaren Gefahr eines solchen, Verwaltungs- und Verfahrenskosten, Gemeinkosten, Kosten der Datensammlung usw.. Eine konkrete Kostenerhebung durch eine Behörde im Einzelfall kann aber nur auf entsprechende Ermächtigungen im Verwaltungskostenrecht gestützt werden.

Ähnlich wie es § 24 Abs. 2 BBodSchG regelt, begründet § 9 Abs. 2 USchadG einen Ausgleichsanspruch.

Februar 2009

Rechtsausschuss der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
Redaktion: Carsten Dube, Dr. Harald Ginzky, Astrid Müller, Claudia Senger