

MICHAEL KUMMERMEHR

Zeitliche Grenzen des polizeirechtlichen Gefahrbeseitigungsanspruchs

Die ordnungsrechtliche Ewigkeitshaftung und ihre Begrenzbarkeit unter besonderer Berücksichtigung des BBodSchG

Juristische Reihe **TENEA** / www.jurawelt.com Bd. 71



71



TENEA

Das von der Rechtsprechung und der Literatur bis in die jüngste Zeit kontrovers diskutierte Problem der Verjährung der Polizeipflicht bzw. einer anderweitigen zeitlichen Begrenzung dieser stellt sich im Altlastenrecht, wo denjenigen Gefahren begegnet wird, die teilweise schon jahrzehntelang bestehen, bisher aber latent blieben. Diese Problematik ist gerade durch das neue Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) wieder in den Fokus des rechtlichen Interesses gerückt. Insbesondere die dort angeordnete Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers verstärkt neben der Einführung neuer Haftungstypen das Problem der Zurechnung lange währender Gefahrensituationen. Durch die Perpetuierung wird die Situation einer »Ewigkeitshaftung« für Gefahren provoziert. Außerhalb des BBodSchG stellen sich parallele Fragen für den Bereich der rechtlichen Begegnung von (dem Regime des allgemeinen Ordnungsrechts unterfallenden) Spätfolgen im Bergbau.

Rechtsanwalt **Michael Kummermehr** wurde 1971 in Ludwigshafen/Rhein geboren. In Mannheim, Bonn, Speyer sowie an der U.W.E. in Bristol studierte er Rechtswissenschaften. Nach seinem zweiten Staatsexamen arbeitete er zwei Jahre am Lehr- und Forschungsgebiet Berg- und Umweltrecht der RWTH Aachen. Seit 2001 ist er in Berlin bei einer amerikanischen Anwaltskanzlei tätig.

TENEAE

TENEA

Juristische Reihe TENE A / www.jurawelt.com Bd. 71



Tenea (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit [...]
Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly*. Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

Michael Kummermehr

Zeitliche Grenzen des polizeirechtlichen Gefahrbeseitigungsanspruchs

*Die ordnungsrechtliche Ewigkeitshaftung und ihre Begrenzbarkeit
unter besonderer Berücksichtigung des BBodSchG*

TENEA

The logo for TENEA features the word 'TENEA' in a red, serif font. Below the text are two horizontal black lines that meet at a central point, forming a downward-pointing chevron shape.

Michael Kummermehr

Zeitliche Grenzen des polizeirechtlichen
Gefahrbeseitigungsanspruchs

*Die ordnungsrechtliche Ewigkeitshaftung und ihre Begrenzbarkeit
unter besonderer Berücksichtigung des BBodSchG*

(Juristische Reihe TЕНEA/www.jurawelt.com; Bd. 71)

Zugleich Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Dissertation 2004

Gedruckt auf holzfreiem, säurefreiem,
alterungsbeständigem Papier

© TЕНEA Verlag für Medien
Berlin 2004

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Digitaldruck und Bindung:

Polyprint GmbH · 12489 Berlin

Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München

TЕНEA-Graphik: Walter Raabe, Berlin

Printed in Germany 2004

ISBN 3-86504-082-9

Meinen Eltern
Angela und Richard Kummermehr

Vorwort

Besteht ein Bedürfnis, in bestimmten Situationen die Polizeipflicht des Einzelnen zeitlich zu begrenzen? Kann die Polizeipflicht des Einzelnen eventuell verjähren? Wie kann diese Verjährung für den hoheitlichen Bereich des Ordnungsrechts hergeleitet werden? Ist dabei eventuell nach den einzelnen Störertypen zu differenzieren? Gibt es Alternativen zur Verjährung, sofern ein Bedürfnis der zeitlichen Begrenzung besteht? Das von der Rechtsprechung und der Literatur bis in die jüngste Zeit kontrovers diskutierte Problem der Verjährung der Polizeipflicht stellt sich naturgemäß im Altlastenrecht, wo denjenigen Gefahren begegnet wird, die teilweise schon jahrzehntelang bestehen, bisher aber latent blieben. Das Altlastenrecht ist durch das neue Bundes-Bodenschutzgesetz wieder in den Fokus des rechtlichen Interesses gerückt. Insbesondere die im Bundes-Bodenschutzgesetz angeordnete Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers verstärkt neben der Einführung neuer Haftungstypen das Problem der Zurechnung lange währender Gefahrensituationen. Durch die Perpetuierung wird die Situation einer „Ewigkeitshaftung“ für Gefahren provoziert. Aber auch außerhalb des Bundes-Bodenschutzgesetzes im Anwendungsbereich der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze wird mehrheitlich die Rechtsnachfolgefähigkeit der abstrakten Polizeipflicht befürwortet. Dadurch stellen sich ähnliche Fragen für den Bereich der rechtlichen Begegnung von Spätfolgen im Bergbau, die nach wie vor dem Regime des allgemeinen Ordnungsrechts unterfallen.

Die vorliegende Arbeit, die die oben angerissenen Fragen aufgreift, die angesprochenen Probleme analysiert und eine eigene Lösung anbietet, wurde im Sommersemester 2002 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Bis zur Drucklegung ergangene Rechtsprechung sowie erschienene Literatur habe ich, soweit dies möglich war, berücksichtigt. Die Arbeit ist insofern auf dem Stand von Juli 2004.

Die Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Angestellter am Lehr- und Forschungsgebiet Berg- und Umweltrecht der RWTH Aachen. Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Walter Frenz, der nicht nur den Anstoß für die Arbeit gab, sondern aufgrund der hervorragenden Arbeitsbedingungen deren Fertigstellung erst ermöglichte. Danken möchte ich zudem Prof. Dr. Rüdiger Breuer für die gründliche Auseinandersetzung mit der Arbeit im Rahmen der Erstellung des Erstgutachtens. Ganz herzlich danken möchte ich vor allem Herrn Rechtsanwalt Dr. Pascal Hessler, der mir jederzeit als brillianter Gesprächspartner für anregende Diskussionen zur Verfügung stand. Schließlich gilt mein Dank sämtlichen damaligen Mitarbeitern des Lehr- und Forschungsgebiets Berg- und Umweltrecht, allen voran Frau Claudia Schütt, für die stets schöne Zeit in Aachen.

Berlin, im Juli 2004

Michael Kummermehr

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	9
1. Teil: Einführung	31
§ 1 Die Problematik	31
A. Die Altlastenproblematik	31
I. Ausgangslage	31
II. Altlasten	31
B. Das Ordnungsrecht	32
I. Konzeptionelle Strenge des Ordnungsrechts	32
II. Die dimensionale Strenge des Ordnungsrechts	33
1. „Gefahrkonservierung“	33
2. Perpetuierbarkeit der Verantwortlichkeit	34
3. Kausalhaftung	35
C. „Ewigkeitshaftung“	36
§ 2 Komplexität der Problematik	37
2. Teil: Gründe für eine „Ewigkeitshaftung“	39
§ 3 Denkbare Formen der „Ewigkeitshaftung“	39
A. Die Problematik in Fallgruppen	39
B. Perpetuierte (Verursacher-)Haftung	40
I. Haftungsperpetuierung beim Handlungsstörer	40
II. Zustandsstörerperpetuierung als unproblematisches Vergleichsmodell	41
III. Kern der Problematik der „Ewigkeitshaftung“	42
C. Nichtperpetuierte Langzeithaftung	43

I.	Die Langzeithaftung _____	43
II.	Die „Zustandsstörer-Langzeithaftung“ _____	43
D.	Sonderformen der Haftung nach dem BBodSchG _____	44
§ 4	Gründe der „Ewigkeitshaftung“ aufgrund der Perpetuierung der Ordnungspflicht _____	45
A.	Hintergrund _____	45
B.	Begriffsklärung _____	46
I.	Notwendigkeit einer begrifflichen Klärung _____	46
II.	Perpetuierung und Rechtsnachfolge _____	46
III.	Allgemeine ordnungsrechtliche Dogmatik zur Polizeipflicht als Perpetuierungsobjekt _____	47
1.	Die abstrakte Polizeipflicht _____	47
2.	Die konkrete Polizeipflicht _____	48
IV.	Konzeption nach dem BBodSchG _____	48
1.	Pflichten und Heranziehung zur Pflichtenerfüllung _____	48
2.	Die ordnungsrechtlichen Grundpflichten des § 4 BBodSchG _____	49
V.	Erfüllung des ordnungsrechtlichen Störungstatbestandes als Begründung einer abstrakten Pflicht _____	51
C.	Grundsätzliche Überlegungen zur Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht _____	54
I.	Hintergrund _____	54
II.	Übergangsfähigkeit der durch behördliche Anordnung konkretisierten Haftung _____	54
1.	Frühere Auffassung: Fehlende Übergangsfähigkeit aufgrund Höchstpersönlichkeit _____	54
2.	Auffassungswandel im Hinblick auf die Höchstpersönlichkeit _____	55
3.	Übergangsfähigkeit der konkreten Verhaltensstörerhaftung _____	56
4.	Verbleibende Zweifel im Hinblick auf die Übergangsfähigkeit _____	57
III.	Übergangstatbestände _____	57
1.	Der Nachfolgetatbestand _____	57

2.	Gesamtrechtsnachfolge	58
a)	Allgemein	58
b)	Die einzelnen Rechtsnachfolgetatbestände	58
c)	Keine Gesamtrechtsnachfolgetatbestände	59
3.	Einzelrechtsnachfolge (in die Verhaltensverantwortlichkeit)	61
4.	Zivilrechtliche Sukzessionstatbestände und Vorbehalt des Gesetzes	61
D.	Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Ordnungspflicht des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	62
I.	Hintergrund	62
II.	Streitstand	63
1.	Argumentation im Hinblick auf die Übergangsfähigkeit der abstrakten Polizeipflicht	63
2.	Weiterführende Argumentation: Rechtsnachfolge und Verursacherprinzip	64
a)	Rechtspolitische Bedürfnisse	64
b)	Die Konzeption des BBodSchG	65
III.	Aktuelle Relevanz der Rechtsnachfolgeproblematik nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht	66
E.	Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Sanierungspflicht gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG	68
F.	Konsequenzen	70
I.	„Gesamtrechtsnachfolger-Ketten“	70
II.	Unbeachtlichkeit subjektiver Elemente	70
III.	„Addition“ von Verursacherbeiträgen	71
G.	Ausweitung der Gesamtrechtsnachfolgehaftung nach § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht?	72
§ 5	Weitere mögliche Fälle der Ewigkeits- bzw. Langzeithaftung im BBodSchG	73
A.	Haftung des aktuellen Zustandsstörers	73
B.	Handels- und gesellschaftsrechtliche Durchgriffshaftung beim Zustandsstörer	74
C.	Rechtsnachfolge beim Zustandsstörer nach dem BBodSchG	75

I.	Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit und Einstandspflicht nach dem BBodSchG _____	75
II.	Keine Verschärfung durch Rechtsnachfolge in die konkretisierte Zustandsstörereigenschaft _____	76
D.	Haftung des früheren Eigentümers _____	76
E.	Der Derelinquent _____	78
F.	Perpetuierung der „verlängerten Zustandsverantwortlichkeit“? _____	79
I.	Einstandspflicht für die „verlängerte Zustandsverantwortlichkeit“? _____	79
II.	Gesamtrechtsnachfolge in die Position des früheren Eigentümers? _____	79
III.	Gesamtrechtsnachfolge in die Position des Derelinquenten? _____	80
§ 6	Zusammenfassung _____	81

3. Teil: Unterschiede in der zeitlich-dimensionalen Anknüpfung zwischen der Zustandsverantwortlichkeit und den übrigen Haftungstypen _____ 82

§ 7	Zeitlicher Anknüpfungspunkt als Ausgangspunkt von Begrenzungsüberlegungen _____	82
A.	Verjährung der konkreten Polizeipflicht _____	82
B.	Spezifisches Problem der Latenz der „Ewigkeitshaftung“ _____	83
§ 8	Zeitliche Struktur der Handlungsstörerhaftung _____	84
A.	Ausgangspunkt: Verursachung _____	84
B.	Zeitbezug der Handlungsstörerhaftung _____	86
§ 9	Zeitliche Struktur der Zustandsstörerhaftung _____	87
A.	Begründung der Zustandsstörerhaftung _____	87
B.	Aktualitätsbezogenheit der eigentumsrechtlichen Verantwortungszuordnung _____	88
C.	Unterschied des Zeitbezugs in der Verantwortlichkeit _____	90
D.	Der „Doppelstörer“ _____	91

§ 10 Die Begrenzung der Zustandsstörerhaftung unter Berücksichtigung zeitlicher Momente	92
A. Ausgangspunkt für Haftungsbegrenzungsüberlegungen	92
B. Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Zustandsverantwortlichen für eine „alte“ Gefahr	94
C. Erfordernis weiterer die Unzumutbarkeit begründender Umstände	96
D. Begrenzung der Bedeutung des zeitlichen Aspektes als Grund für eine unzumutbare Inanspruchnahme des Zustandsstörers	96
§ 11 Zeitliche Struktur der Sonderhaftungsformen der Zustandsverantwortlichkeit	98
A. „Zeitunterworfenheit“ der handels- und gesellschaftsrechtlichen Einstandspflichten	98
B. „Zeitunterworfenheit“ der „verlängerten Zustandshaftung“	99
I. Hintergrund	99
II. Der Professorenentwurf UGB-BT	99
III. Der Kommissionsentwurf KomE zum Umweltgesetzbuch	100
IV. Fazit	100
4. Teil: Verjährung der Störerverantwortung	102
§ 12 Ausgangsüberlegung: Fehlende Normierung	102
A. Problemstellung	102
B. Sonderproblem: Handels- und gesellschaftsrechtliche zeitliche Haftungsbeschränkung im Rahmen des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG	103
I. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG	103
II. Die zeitlichen Haftungsbeschränkungstatbestände im Handels- und Gesellschaftsrecht	104
1. § 26 HGB	104

2. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG i.V.m. § 45 UmwG bzw. § 224 Abs. 2 UmwG _____	105
a) § 45 UmwG _____	106
b) § 224 Abs. 2 UmwG _____	107
3. § 133 Abs. 1 und 3 UmwG _____	108
4. § 160 Abs. 1 HGB _____	109
5. § 159 Abs. 1 und 2 HGB _____	110
III. Die zeitlichen Haftungsbeschränkungstatbestände des HGB und des UmwG i.V.m. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG als Enthafungsgrund? _____	111
1. Ausgangsüberlegung _____	111
2. Engmaschige Haftungskonzeption _____	112
3. Zivilrechtliche Begrenzung keine komplementäre Begrenzung der Effektivität der Gefahrenabwehr _____	113
a) Gegenargument mit Blick auf die Beschränkbarkeit der Gesamtrechtsnachfolgerhaftung _____	113
b) Zur Anwendung der erbrechtlichen Beschränkungen im BBodSchG _____	113
c) Systemfremdheit der zivilrechtlichen Begrenzung _____	115
4. Fünfjahresfrist und altlastenrechtliche Problematik _____	116
5. Fazit _____	116
C. § 17 Abs. 4 a BImSchG _____	118
D. Konsequenzen aus der fehlenden Normierung der zeitlichen Verantwortungsbegrenzung _____	118
§ 13 Meinungsübersicht zur zeitlichen Begrenzung der Störerhaftung _____	119
A. Verwaltungsrechtlicher Diskussionshintergrund zum aktuellen Streitstand _____	119
B. Die altlasten- und bergrechtliche Rechtsprechung _____	120
I. Das Urteil des VG Köln vom 12.4.1994 _____	120
II. Das Urteil des OVG Münster vom 30.5.1996 _____	121
III. Das Urteil des OVG Münster vom 26.9.1996 _____	122
IV. Der Beschluss des VGH Mannheim vom 4.3.1996 _____	122

V.	Das Urteil des Bayerischen VGH vom 10.12.1996	123
VI.	Das Urteil des VGH Mannheim vom 29.3.2000	124
C.	Meinungsübersicht in der Literatur	124
I.	Ossenbühls Ansicht	124
II.	Württembergers bisherige Ansicht	126
III.	Weitere die zeitliche Begrenzung befürwortende Stimmen	127
IV.	Die herrschende Meinung	128
V.	Die „vermittelnde“ Ansicht	129
1.	Begrenzung des ordnungsbehördlichen Kostenersatzanspruchs	129
2.	Martensens Ansicht	130
3.	Grund der „Vorverlegung“ des Verjährungsbeginns	130
§ 14	Geeignete Korrektive zur zeitlichen Begrenzung der Verantwortung	131
A.	Verzicht, Verwirkung und Verjährung	131
B.	Die Verwirkung als Gegenbegriff zur Verjährung	132
I.	Verzicht und Verwirkung	132
II.	Begriffsklärung hinsichtlich der Verwirkung	132
III.	Funktionsweise der Verwirkung	133
IV.	Einzelfallbezug der Verwirkung	134
1.	Verwirkung unverzichtbarer Rechte?	134
2.	Ermessensausübung als Ansatz	135
V.	Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz als einzelfallbezogene Determinanten der Verwirkung	136
VI.	Kein dominanter Zeitbezug bei der Verwirkung	138
1.	Subjektive Erfordernisse der Verwirkung	138
2.	Zeit als bloßes Medium für den Vertrauensschutz	139
3.	Fazit: Keine Berechenbarkeit der Verwirkung	140
VII.	Zeitlicher Ansatzpunkt bei der Verwirkung	141

1.	Entwicklung des Vertrauens als relevanter Zeitablauf _____	141
2.	Konsequenz _____	141
C.	Die Verjährung als eigenständiges, metrisches, nicht vom Einzelfall abhängiges Korrektiv _____	142
I.	Zeitbezug der Verjährung _____	142
1.	Zeitorientierung der Verjährung _____	142
2.	Die Eigenschaft von Zeit _____	142
3.	Überblick über rein zeitbezogene Wirkungen im Verwaltungsrecht _____	143
II.	Dominanz der Berechenbarkeit _____	144
III.	Freiheit von subjektiven Elementen _____	145
1.	Schutzwürdigkeit kein Erfordernis _____	145
2.	Kenntnis vom Anspruch kein Erfordernis _____	146
§ 15	Die Funktion und der Zweck der Verjährung _____	146
A.	Hintergrund zeitbezogener Rechtsinstitute _____	146
B.	Zweck der Verjährung _____	147
I.	Neuer Rechtszustand durch Zeitablauf _____	147
II.	Nachteilskompensation auf Schuldnerseite _____	148
1.	Beweisnot _____	148
2.	Probleme wirtschaftlicher Dispositionsfreiheit _____	148
C.	Verjährung auch im öffentlichen Interesse _____	149
I.	Rechtssicherheit und Rechtsfrieden _____	149
1.	Verfassungsrechtliche Wurzeln des Verjährungsrechts _____	149
2.	Verjährung im öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit und Rechtsfrieden	150
II.	Schuldnerinteresse und öffentliches Interesse _____	150
§ 16	Mögliches Objekt der zeitlichen Begrenzung im Ordnungsrecht _____	150
A.	Verschiedene Ansatzpunkte _____	150
B.	Der Kostenersatzanspruch _____	151
I.	Die Verjährung von Kostenersatzansprüchen nach der h.M. _____	151

II.	Die Verjährung von Kostenersatzansprüchen nach Martensen	151
III.	Martensens Konzeption in Friktion mit dem BBodSchG	152
1.	Allgemeine Bedenken	152
2.	§ 24 Abs. 2 BBodSchG	152
3.	§ 25 BBodSchG	153
IV.	Fazit	154
C.	Die materielle Polizeipflicht	154
D.	Die polizeiliche Eingriffskompetenz insgesamt	154
I.	Die Eingriffsermächtigung als globale Eingriffsbefugnis der Behörde gegenüber Jedermann	154
II.	Globale Eingriffsbefugnis gegenüber dem individuellen Störer insgesamt	155
E.	Der Gefahrbeseitigungsanspruch	155
I.	Ansatz	155
II.	Bipolarität als Ansatzpunkt für eine Verjährung	156
III.	Entsprechende Struktur im Ordnungsrecht?	157
IV.	Möglicher Verjährungsbeginn	159
1.	Ansatzpunkt beim Verursacher	159
2.	Einwände gegen den Verjährungsbeginn ab Verursachung	160
3.	Möglicher Verjährungsbeginn bei den anderen der Zeit unterworfenen Haftungsformen	160
§ 17	Die Herleitung der Verjährung im Ordnungsrecht	161
A.	Verjährung nicht auf Zivilrecht begrenzt	161
B.	Die Verjährung im Öffentlichen Recht	162
I.	Normierte Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche als Ausgangspunkt	162
II.	Vermögensrechtliche Ansprüche	162
III.	Die Fälle der normierten Verjährung	162

IV.	Sonderfall: Verjährung von Strafansprüchen _____	163
V.	Ausfüllung von Regelungslücken des Verwaltungsrechts _____	164
	1. Weiterentwicklung des öffentlichen Verjährungsrechts durch Rechtsfortbildung	164
	2. Verwaltungsrecht als offenes System _____	165
C.	Die Herleitung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs _____	166
I.	Hintergrund _____	166
II.	Herleitungsmodelle _____	166
III.	Analogie _____	166
	1. Voraussetzungen einer Analogie _____	166
	a) Zu den Voraussetzungen der Analogie _____	166
	b) „Ähnlichkeit“ der zu regelnden Tatbestände _____	167
	2. Voraussetzung: Strukturelle Ähnlichkeit des Gefahrbeseitigungsanspruchs zu verjährbaren Ansprüchen des Vermögensrechts _____	167
	3. Vermögensrechtliche Komponente der Polizeipflicht bzw. des Gefahrbeseitigungsanspruch _____	168
	a) Meinungsübersicht _____	168
	b) Finanzielle Belastung bei Sanierungspflicht im Vordergrund _____	168
	c) Vertretbarkeit der Ordnungspflicht _____	169
	d) Insolvenzfähigkeit der Gefahrbeseitigungsansprüche _____	169
	e) Transmission zivilrechtlicher Wertungen ins Ordnungsrecht durch die Übernahme zivilrechtlicher Wertungen des Gesamtrechtsnachfolgetatbestandes? _____	170
IV.	Kritik an einer Analogie _____	171
	1. Überblick _____	171
	2. Verschiedene Zurechnungsebenen _____	171
	3. Strukturelle Unterschiede der Zurechnungsebenen _____	173
	a) Unterschiedliche Interessenlage als Ausgangsargument _____	173
	b) Dauerrechtscharakter der Ordnungspflicht _____	174
	d) Kein Desinteresse des „Gläubigers“ im Ordnungsrecht _____	176
	e) Hoheitlicher Anspruch und Verjährbarkeit _____	178
	4. Planwidrige Regelungslücke? _____	178

a)	Regelungslücke als Voraussetzung der Rechtsfortbildung _____	178
b)	Offene Begrenzungsdiskussion vor und während des Gesetzgebungsprozesses für das BBodSchG _____	179
c)	Rein vermögensrechtliche Verjährungsregelungen des BBodSchG _____	180
d)	Explizite Klärung anderer Streitfragen im BBodSchG _____	180
5.	Fazit: Keine „Ähnlichkeit“ zwischen den von § 194 BGB geregelten Sachverhalten und der ordnungsrechtlichen Ewigkeitshaftung _____	181
6.	Abschließend: Zur spezifischen Begrenzung der Rechtsnachfolgerhaftung _____	181
a)	Keine spezifische zeitliche Grenze für die Gesamtrechtsnachfolgerhaftung _____	181
b)	Allenfalls: Begrenzung der Haftung auf den Wert des übernommenen Vermögens _____	182
V.	Die Verjährung als allgemeines Rechtsprinzip mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit _____	184
1.	Rekurs auf das in der Verjährung angelegte Prinzip _____	184
3.	Allgemeine Rechtsgedanken _____	185
4.	Verjährung im Ordnungsrecht als allgemeiner Rechtsgedanke? _____	185
5.	Verjährung im Ordnungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz? _____	186
VI.	Kritik an der Herleitungskonzeption _____	186
1.	Gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung _____	186
2.	Gebotene Zurückhaltung beim Rekurs auf die Rechtsstaatlichkeit _____	187
3.	„Prinzipien“ als Optimierungsgebot _____	188
4.	Interessenausgleich als Optimierung _____	189
5.	Fazit: Keine Herleitung der Verjährung durch Rekurs auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz _____	190
D.	Fazit zur Herleitung _____	190
§ 18	Einwände gegen ein zeitliches Begrenzungsinstitut ohne gesetzliche Grundlage _____	191
A.	Ansatz: Nichtnormiertes zeitliches Begrenzungsinstitut als Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes _____	191
B.	Ordnungsrechtliche Verjährung als Grundrechtseingriff? _____	191
I.	Belastung des „Anspruchsinhabers“? _____	191

1.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Verjährung im Zivilrecht _____	191
2.	Situation des „Anspruchsinhabers“ beim Gefahrbeseitigungsanspruch _____	192
II.	Grundrechtseingriff bei den Betroffenen und anderen Störern? _____	192
1.	Grundrechtsverstoß beim konkret durch die Altlast Betroffenen? _____	193
2.	Verjährung als Verstoß gegen Art. 2 und Art. 14 GG im Hinblick auf vorhandene Zustandsstörer? _____	193
a)	Andere Störer als Leidtragende der Verjährung? _____	193
b)	Theoretisch betroffene Schutzbereiche beim Zustandsstörer _____	193
c)	Eingriff oder mittelbare Beeinträchtigung? _____	194
d)	Eingriff oder unbeabsichtigte Nebenfolge? _____	195
e)	Fazit _____	195
3.	Verjährung als Verstoß gegen Art. 3 GG _____	196
4.	Fazit _____	197
C.	Ordnungsrechtliche Verjährung und Wesentlichkeitstheorie _____	197
I.	Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeit _____	197
1.	Hintergrund _____	197
2.	Wesentlichkeit _____	198
II.	Ordnungsrechtliche Verjährung der Verursacherhaftung als Verstoß gegen das Verursacherprinzip? _____	199
1.	Verursacherprinzip als verfassungsrechtlich verankerter Grundsatz _____	199
2.	Kostennutzen des Verursachers: Argumente des Verursacherprinzips _____	202
3.	Verursacherprinzip und die Reserveinanspruchnahme des Nichtstörers _____	204
4.	Fazit _____	204
III.	Ordnungsrechtliche Verjährung der Verursacherhaftung als Verstoß gegen das Prinzip der Lastengerechtigkeit? _____	205
1.	Das Prinzip der gerechten Lastenverteilung _____	205
2.	Nachträgliche Lastengerechtigkeit durch Regressmöglichkeit des belasteten Störers? _____	206
D.	Fazit: Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes _____	207
§ 19	Strukturelle Einwände gegen eine zeitliche Beschränkung der Störerverantwortung _____	209

A.	Allgemeines _____	209
B.	Das Argument der Gefahr der Legalisierung gesetzeswidriger Zustände _____	209
	I. Die vorgebrachten Bedenken _____	209
	II. Gegenargumente der Verjährungsbefürworter _____	210
C.	Kritik an der Konzeption der Trennung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs von der Reserveinanspruchnahme des Nichtstörers ____	210
	I. Überblick _____	210
	II. Partielle Auflösung der gesamten Eingriffskompetenz _____	210
	III. Ineffektivität einer zeitlichen Begrenzung _____	211
	IV. Belastung eines „dritten“ Nichtstörers _____	211
	V. Altlastenrecht und Notstandsinsanspruchnahme _____	213
	VI. Globale Eingriffsbefugnis und Gefahrbeseitigungsanspruch nach dem BBodSchG _____	213
	1. Hintergrund _____	213
	2. Reservebefugnis zur Notstandsinsanspruchnahme nach dem BBodSchG? ____	213
	a) BBodSchG und Notstandsinsanspruchnahme _____	213
	b) Herleitung einer Reserveeingriffsbefugnis von außerhalb des BBodSchG? ____	214
	_____	214
	VII. Fazit _____	215
E.	Möglichkeit der Anordnung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs durch den Gesetzgeber _____	215
	I. Legalisierung zunächst gesetzeswidriger Zustände als originäre Funktion der Verjährung _____	215
	II. Zur gesetzgeberischen Entscheidung für Rechtsfrieden im Rahmen des Bodenschutzrechts _____	216
G.	Fazit _____	217
§ 20	Lösungsansatz _____	218

A. Ausgangspunkt	218
I. Verschonungsinteresse des Verursachers nicht im Vordergrund der Gefahrbeseitigung	218
II. Gewährleistung eines differenzierten Interessenausgleichs	219
B. Wertungslösung über Verhältnismäßigkeit bzw. Auswahlermessen	219
I. Lösungsinstrument Verhältnismäßigkeit	219
II. Auflösung der „Ewigkeitshaftung“ im Rahmen der Verhältnismäßigkeit	222
C. Der Lösungsansatz des OVG Münster	223
I. Überblick	223
II. Die Verfestigung des Zustandes	224
III. Die Hinnahme und Anerkennung des Zustandes	225
IV. Die „Lockerung“ der „Nähe zur Gefahr“	227
1. Die Nähe zur Gefahr	227
2. Abnahme der zeitlichen Nähe zur Gefahr	228
3. Zusatzkriterium der sachlichen Nähe zur Gefahr	229
D. Bewertung dieser Lösung	230
THESEN	233
1. Teil: Einführung	233
2. Teil: Gründe für eine „Ewigkeitshaftung“	233
3. Teil: Unterschiede in der zeitlich-dimensionalen Anknüpfung zwischen der Zustandsverantwortlichkeit und den übrigen Haftungstypen	234
4. Teil: Verjährung der Störerhaftung	234
Literaturverzeichnis	239

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AbfG	Bundesabfallgesetz (aufgehoben durch KrW-/AbfG)
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alter Fassung
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bay BO	Bayerische Bauordnung
BayBodSchG	Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (Bayerisches Bodenschutzgesetz – BayBodSchG)
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BbgAbfG	Brandenburgisches Abfallgesetz (Bbg AbfG)
BB	Betriebsberater

BBG	Bundesbeamtengesetz
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz)
Begr.	Begründer
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
BRS	Baurechtssammlung
BRRG	Beamtenechtsrahmen-Gesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfe-Gesetz
BlnBodSchG	Gesetz zur Vermeidung und Sanierung von Bodenverunreinigungen (Berliner Bodenschutzgesetz)
BodSchG BW	Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz – BodSchG) des Landes Baden-Württemberg
BT-Drucks.	Drucksachen des deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
f., ff.	folgende
FS	Festschrift
GewArch.	Gewerbearchiv
GKG	Gerichtskostengesetz
GS	Gedenkschrift
Habil.	Habilitation
HessAltLG	Gesetz über die Erkundung, Sicherung und Sanierung von Altlasten (Hessisches Altlastengesetz – HAltLG)
HessAbfAG	Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
h.M.	herrschende Meinung
HmbAbfWG	Hamburgisches Abfallwirtschaftsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.E.	im Ergebnis

InsO	Insolvenzordnung vom 5.10.1994, BGBl. I S. 2866
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
KAG NW	Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Kap.	Kapitel
krit.	kritisch
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LABfG Bln	Gesetz über die Vermeidung von Abfällen in Berlin
LABfG NRW	Abfallgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz – LABfG)
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
Mot.	Motive
MünchKomm	Münchener Kommentar zum BGB
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NdsBodSchG	Niedersächsisches Bodenschutzgesetzes
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

NZM	Neue Zeitschrift für Mietrecht
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rdnr.	Randnummer
RiA	Recht im Amt
S.	Satz beziehungsweise Seite
SächsABG	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SchuldModG	Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts (Schuldrechtsmodernisierungsgesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
ThAbfAG	Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten des Landes Thüringen

	ringen (Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz)
Tz.	Textziffer
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-AT	Allgemeiner Teil des Professorenentwurfs zum UGB
UGB-BT	Besonderer Teil des Professorenentwurfs zum UGB
UGB-KomE	Kommissionsentwurf zum UGB
UmwG	Umwandlungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht

ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZvglRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften

Soweit die verwendeten Abkürzungen nicht im Text in den Fußnoten erläutert sind, wird auf *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin 1993 Bezug genommen.

1. Teil: Einführung

§ 1 Die Problematik

A. Die Altlastenproblematik

I. Ausgangslage

Im August 1997 waren in Deutschland 190.000 Altlasten und Altlastverdachtsflächen erfasst.¹ Diese Erfassung ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Schätzungsweise wird davon ausgegangen, dass in Zukunft mit fast 250.000 Altlastverdachtsflächen zu rechnen ist.² Diese Zahlen stellen eine große Herausforderung für die zuständigen Ordnungsbehörden und die öffentlichen Kassen dar. Letztlich ist damit nämlich auch ein immenser finanzieller Aufwand verbunden, diesen bodenbezogenen Umweltgefahren zu begegnen. Dies gilt umso mehr, als der Schutz des Bodens durch den Staat eine relativ „späte Entdeckung“³ ist, zu dessen Forcierung „ein medienbezogenes Schutzgesetz auf Bundesebene lange Zeit auf sich warten“⁴ ließ.

II. Altlasten

Kern des finanzintensiven Sanierungsproblems sind die sogenannten Altlasten. Das als Art. 1 des Gesetzes zum Schutz des Bodens erlassene Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17. 3. 1998,⁵ das in seinen wesentlichen Teilen am 1.3.1999 in Kraft getreten ist, regelt erstmals in einem Bundesgesetz den Schutz des Bodens und nimmt die Problematik umfassend ins Visier.

Gleichfalls weist der Begriff der Altlasten als Verkürzung des Begriffspaares „alte Lasten“ in die Vergangenheit. Dieser Vergangenheitsbezug wird in § 2 Abs. 5 BBodSchG aufgegriffen, der nunmehr eine bundeseinheitliche Legaldefinition des Begriffs „Altlasten“⁶ entsprechend den Vorgaben des Sachverständigenrates für Umweltfragen⁷ gibt. Danach sind Altlasten „1. stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind (Altablagerungen), und 2.

¹ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem BBodSchG, S. 1, Das sind bereits 20 000 mehr als zwei Jahre zuvor, vgl. die Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 19; vgl. auch die Prognosen bei *Pützenbacher*, NJW 1999, 1137.

² *Umweltbundesamt*, Umweltbericht 1998, BT-Drucks. 13/10735, S. 96, Abschnitt IV.5.1; siehe auch *Schink*, GewArch 1995, 441.

³ *Peine*, NuR 1999, 121.

⁴ *Erbguth/Stollmann*, GewArch 1999, 223.

⁵ BGBl. I S. 502.

⁶ Zu den sprachlich-inhaltlichen Differenzierungen im Landesrecht vor dem BBodSchG siehe *Erbguth/Stollmann*, GewArch 1999, 223 (226).

⁷ Siehe die beiden Sondergutachten „Altlasten I“, *der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Sondergutachten Altlasten 1989, insbes. S. 43 ff. und „Altlasten II“, *dies.*, BT-Drucks. 13/380, insbes. S. 18 ff.

Grundstücke stillgelegter Anlagen und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist, ausgenommen Anlagen, deren Stilllegung einer Genehmigung nach dem Atomgesetz bedarf (Altstandorte), durch die schädliche Bodenverunreinigungen oder sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden.“⁸

Schädliche Bodenveränderungen sind in § 2 Abs. 3 BBodSchG definiert. Danach sind diese „Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen.“

Erfasst ist mithin ein weites Spektrum an Grundstücken und Anlagen, auf denen in einer zeitlich nicht näher eingegrenzten Vergangenheit früher Tätigkeiten mit Bodenrelevanz durchgeführt worden sind, die eine negative Umweltwirkung bis in die Gegenwart entfalten.⁹ Die Definition enthält keine zeitliche Begrenzung; auch heute genutzte Grundstücke können demnach Altlasten nach dem BBodSchG sein.¹⁰

Auch die Anknüpfung der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht, die nunmehr in § 4 Abs. 3 BBodSchG geregelt ist, an eingetretene Bodenverunreinigungen macht deutlich, dass es bei der bodenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit um die Zurechnung in der Vergangenheit begründeter Zustände geht.¹¹ Das Bodenschutzrecht weist mithin einen sehr starken Vergangenheitsbezug auf, der nicht nur tatsächliche Unsicherheiten bei der Bestimmung der Person des Verantwortlichen,¹² sondern auch die Ungerechtigkeit mit sich bringt, dass der Sanierungsverantwortliche teilweise erst nach Jahrzehnten mit einer Gefahr konfrontiert wird, mit deren rechtlichen Konsequenzen er entweder nicht mehr bzw. niemals rechnen konnte. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Gefahr im Verborgenen entwickelte bzw. gar ausweitete, was gerade bei Altlasten häufig der Fall ist.¹³

B. Das Ordnungsrecht

I. Konzeptionelle Strenge des Ordnungsrechts

Das Polizei- und Ordnungsrecht, dessen Derivat auch das BBodSchG als umweltmediumbezogenes Ordnungsgesetz ist,¹⁴ ist prinzipiell von einer nahezu als „archaisch“ zu be-

⁸ Sämtlichen Altlastendefinitionen in den einschlägigen Bundes- und Landesgesetzen ist gemein, dass unter Altlasten Altstandorte und Altablagerungen zu verstehen sind, vgl. *Kügel*, NJW 2000, 107 (110).

⁹ *Queitsch*, BBodSchG, S. 25.

¹⁰ *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 27 Rdnr. 30; Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 30.

¹¹ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 2.

¹² *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 17 ff.

¹³ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 17.

¹⁴ Nach *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 1 Rdnr. 1 steht insbesondere § 4 BBodSchG in der „Tradition der polizeirechtlichen Gefahrenabwehr“. Vgl. auch die Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701 S. 34, wo die Terminologie des Ordnungsrechts („Verursacher“) ins BBodSchG übertragen wird.

zeichnenden bemerkenswerten Strenge geprägt.¹⁵ Es legt dem Bürger Pflichten auf, losgelöst von subjektiven Merkmalen insbesondere im Hinblick auf die Folgen der Verursachung¹⁶ und verschuldensunabhängig.¹⁷ Die Verpflichtung kann zu einer prinzipiell unbeschränkten Kostenlast führen,¹⁸ und die Haftung hat keine ausdrücklich angeordnete zeitliche Begrenzung.¹⁹ Während es nunmehr allgemein anerkannt ist, dass die Haftung des Zustandsstörers der Haftungsnatur immanenten Beschränkungen unterliegt,²⁰ trifft insbesondere den Verursacher der Gefahr im Prinzip die volle Härte des Ordnungsrechtes: Dabei entspricht es dem Wesen des Verursacherprinzips auch und gerade im Altlastenrecht, dass die Ordnungspflicht des Handlungsstörers für die von ihm verursachte Gefahr grundsätzlich unbeschränkt ist.²¹

II. Die dimensionale Strenge des Ordnungsrechts

1. „Gefahrkonservierung“

Das Merkmal der prinzipiell zeitlich unbeschränkten ordnungsrechtlichen Haftung trifft gleichsam sowohl den Handlungsstörer als auch den Zustandsstörer.²² Das Merkmal der zeitlichen Unbeschränktheit trägt ein besonderes Potenzial der Haftungsschärfe in sich. Eine Abmilderung dieser Unbeschränktheit der Haftung existiert de lege lata nicht.²³ So kann eine polizeirechtlich relevant verursachte Gefahr in bestimmten Bereichen über Jahre hinweg konserviert werden, ohne dass der Verursacher oder der Zustandsstörer dafür herangezogen worden ist. Das ist insbesondere bei der durch „häufige Latenz in der ersten Phase“²⁴ und „Ausweitungsaffekte“²⁵ betroffenen Schadensentwicklung im ordnungs-

¹⁵ Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (458).

¹⁶ VGH Mannheim, NVwZ 1990, 781; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 310 ff.; *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (9); *Vollmuth*, VerwArch. 68 (1977), 44 (45); *Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme – dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, S. 87; *Schink*, VerwArch. 82 (1991), 357 (376 f.); a.A. in Bezug auf die Vorhersehbarkeit von Verursachungsfolgen *Herrmann*, DÖV 1987, 666 (674); *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 35 ff. Vgl. zur Folge dieser Unabhängigkeit von subjektiven Elementen unten II. 3.

¹⁷ St. Rspr. seit PrOVGE 67, 308 (310); vgl. zur Problematik BayVGH, BayVBl. 1996, 438. *Drews/Macke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr; S. 293; *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 60; *Friauf*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschn. Rdnr. 73; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 322; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 210; *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 330.

¹⁸ *Martensen*, Erlaubnis zur Störung ?, S. 111 ff.

¹⁹ Dazu ausführlich im 4. Teil.

²⁰ Dazu unten § 10. A.; vgl. jüngst BVerfG, DVBl. 2000, 1275.

²¹ *Oerder*, DVBl. 1992, 691 (693); *Bickel*, NJW 2000, 2562 (2563).

²² Eingehend dazu unten, für den Zustandsstörer unter § 9; für den Handlungsstörer unter § 12.

²³ Eingehend unten § 12.

²⁴ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 17.

²⁵ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 17.

rechtlich geprägten Umweltrecht²⁶ und ganz besonders bei der Altlastenproblematik der Fall, wo das Umweltmedium Boden polizeirechtlich relevante Vorgänge und deren Gefährlichkeit jahrzehntelang einschließt und aufbewahrt.²⁷

Aber auch in anderen Bereichen wie dem Bergbau finden sich häufig ordnungsrechtliche Konstellationen, in denen ein polizeirechtlicher Zustand über Jahre hinweg bestehen kann oder erst viele Jahre nach seiner Verursachung von den Betroffenen oder Behörden entdeckt wird. Als Stichworte seien hier die Nichtverfüllung von Bergschächten²⁸ sowie das neuerdings diskutierte Problem des Austretens von „Grubengasen“²⁹ genannt.

2. Perpetuierbarkeit der Verantwortlichkeit

Daneben ist die Verhaltensverantwortlichkeit vom Verursacher auf Rechtsnachfolger perpetuierbar.³⁰ Denkbar ist eine solche Perpetuierung praktisch ad infinitum.³¹ Das neue BBodSchG sieht die Rechtsnachfolgefähigkeit der abstrakten, das heißt der nicht bereits durch Verwaltungsakt gegenüber dem ursprünglichen Verursacher konkretisierten, Grundpflicht³² zur Sanierung jetzt ausdrücklich in § 4 Abs. 3 BBodSchG vor.³³ Aber bereits vor dem Inkrafttreten des BBodSchG – und außerhalb des Bodenschutzrechtes – ergab und ergibt sich nach allgemeiner Ansicht die Übergangsfähigkeit der polizeirechtlichen Verhaltensverantwortlichkeit qua Gesamtrechtsfolge. Es gibt gute Argumente dafür, dass die Polizeipflicht auf den Rechtsnachfolger auch dann übergeht, wenn diese Verantwortlichkeit gegenüber dem in der Rechtsfolge vorangehenden ursprünglichen Verursacher von Seiten der Behörde nicht durch eine Ordnungsverfügung gegenüber diesem Rechtsvorgänger konkretisiert worden ist.³⁴

Die Übergangsfähigkeit der abstrakten Polizeipflicht führt aber in Verbindung mit dem oben zur Konservierbarkeit von polizeirechtlich relevanten Problematiken Gesagten dazu, dass die beim Verhaltensstörer entstandene Polizeipflicht länger „lebt“ als dieser selbst, nicht mit ihm stirbt, erlischt oder untergeht, sondern sich von Rechtsnachfolger zu

²⁶ So spielt das Zeitelement etwa auch bei spezifisch abfallrechtlichen Problemkreisen eine Rolle, vgl. BVerwG, DVBl. 1996, 38.

²⁷ Vgl zur Speicherfähigkeit des Umweltmediums Boden die Anerkennung der Archivfunktion des Bodens in § 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG.

²⁸ OVG Münster, ZfB 1997, 36; vgl. zum Problem von Tagebrüchen allgemein *Frenz/Kummermehr*, ZfB 2000, 24 ff.; zur zeitlichen Problematik insbes. S. 30.

²⁹ VGH Mannheim; NVwZ-RR 2000, 589. Vgl. auch *Frenz/Kummermehr*, DVBl. 2000, 451 allgemein; zur zeitlichen Problematik insbes. aaO S. 458.

³⁰ *Schink*, VerwArch. 82 (1991), 357 (384); zum BBodSchG siehe unten § 4. E. Zu dem nach wie vor nicht unstreitigen Polizei- und Ordnungsrecht siehe unten § 4. D.

³¹ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 51.

³² Zum Begriff der Grundpflicht, siehe unten sowie *Frenz*, BBodSchG, Vor § 4 Rdnr. 3.

³³ *Vierhaus*, NJW 1998, 1262 (1265); *Erbguth/Stollmann*, GewArch 1999, 223 (230); *Doerfert*, VR 1999, 229. Näher zur Rechtsnachfolgefähigkeit der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht und zu Auslegungsfragen, siehe unten § 4. B. IV.

³⁴ Dazu unten § 4. D.

Rechtsnachfolger weiterüberträgt, mithin diese Verkettung zu einer polizeirechtlichen „Ewigkeitshaftung“³⁵ führt. Wo im Zivilrecht die Haftung durch die dreißigjährige Verjährungsfrist praktisch auf eine Generation begrenzt ist,³⁶ existiert, wie eingangs angesprochen, keine solche ausdrücklich angeordnete zeitliche Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Haftung.

3. Kausalhaftung

Neben dem Fehlen einer ausdrücklichen zeitlichen Grenze der ordnungsrechtlichen Störerverantwortung ergibt sich aus der Natur der ordnungsrechtlichen Kausalhaftung auch das Problem einer unbegrenzt rückwirkenden Verschärfung der Haftung. Denn für eine öffentlich-rechtliche³⁷ Kausalhaftung ist nicht der Haftungsstandard im Augenblick des Handlungszeitpunkts, sondern der zur Zeit der Erkenntnis des Schadenseintritts und der damit einhergehenden behördlichen Inanspruchnahme des Pflichtigen maßgebend,³⁸ wenngleich zum Zeitpunkt der Verursachung geltende Wertungen bei der ordnungsrechtlichen Zurechnung zu beachten sein können.³⁹ Regelmäßig ist also der Zeitpunkt der Erkenntnis der bislang latent gebliebenen Gefahr der maßgebliche Zeitpunkt zur Beurteilung des Haftungsstandards.

Entscheidend ist dieser Haftungsmaßstab selbst dann, wenn eine Verursacherhandlung im Zeitpunkt ihrer Vornahme nach dem Stand der Wissenschaft und Technik als ungefährlich angesehen werden konnte.⁴⁰ Entscheidend ist allein die objektive Überschreitung der Ge-

³⁵ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 51; *ders.* NVwZ 1995, 547; *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128); *Gärtner*, UPR 1997, 452 (453); *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 326; *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (118 f.); *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 13, 97 ff.; aus der Rechtsprechung VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

³⁶ *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 327.

³⁷ Zur zivilrechtlichen Dimension der Verjährung von Umweltschäden, siehe *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 178.

³⁸ Es ist nicht unumstritten, welcher Haftungsmaßstab gilt. Für die Kausalhaftung: *Brandner*, Gefahrerkenntbarkeit und polizeiliche Verhaltensverantwortlichkeit, S. 60; *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 327; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 29; wohl auch *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (893 f.). Dagegen: *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 35 ff.; *Hermann*, DÖV 1987, 666 (674). Zum bei der privatrechtlichen Haftung maßgeblichen Schutzstandards vgl. *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 151 ff.

³⁹ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (508), wobei dort allerdings eine bewusste und gewollte Duldung des Störerhandelns durch die Behörde in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag festgeschrieben wurde. Die sich auf OVG Münster beziehenden, weitergehenden Erwägungen des VG Düsseldorf, NVwZ 1999, 216 (217), die in letzter Konsequenz darauf hinauslaufen, alle in der Vergangenheit sozialadäquaten Verhaltensweisen als zur Begründung einer Verursacherverantwortlichkeit ungeeignet anzusehen, sind meines Erachtens dagegen abzulehnen. In der Konsequenz wäre danach eine Heranziehung von „Alt-Verursachern“ oder deren Gesamtrechtsnachfolgern – wenn überhaupt – nur noch unter extremen Schwierigkeiten möglich. Dies ist vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips aber unbedingt zu vermeiden; vgl. *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 18. Vgl. deshalb zur Einschränkung des Erfordernisses der Sozialadäquanz für das Bergrecht OVG Münster, UPR 1984, 279.

⁴⁰ *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 327.

fahrschwelle durch den Verursacher, so dass die Haftung von einer Vorhersehbarkeit abgekoppelt ist.⁴¹

Dem widerspräche es, falls man eine Haftung erst dann annähme, wenn das Handeln des Verursachers nach dem Maßstab der naturwissenschaftlichen oder technischen Erkenntnisse zum Verursachungszeitpunkt als gefährlich gelten muss.⁴² Dies ergebe letztlich eine Fahrlässigkeitshaftung des Verursachers, die nicht in Einklang mit dem gesetzlichen Tatbestand der unmittelbaren, verschuldensunabhängigen Verursachung steht,⁴³ was auch im Hinblick auf die Effizienz der Gefahrenabwehr zur Beschneidung der Funktionen des Ordnungsrechts führen würde. Die Ordnungspflicht des Einzelnen würde sich letztlich darauf beschränken, nur die objektiv erkenn- und vermeidbare Verursachung zu unterlassen.⁴⁴ Grundlage der Polizeipflicht ist dagegen die Freiheit von subjektiven Elementen im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit der Folgen der Verursachung.⁴⁵

Hinzu kommt schließlich auch, dass in den Fällen sogenannter dynamischer Pflichten⁴⁶ sich zudem die polizeirechtliche Verpflichtung selbst dann noch entsprechend den konkreten Umständen und im Laufe der Zeit nachträglich im Einklang mit dem technischen Fortschritt erweitern kann, wenn die ordnungsrechtliche Pflicht von der Behörde bereits konkretisiert worden ist, mit der Konsequenz, dass selbst dann noch Nachbesserungen jederzeit verlangt werden können.⁴⁷

C. „Ewigkeitshaftung“

Diese dimensional auch dynamisch wirkende „Ewigkeitshaftung“⁴⁸ wird als unerträglich oder unbillig empfunden.⁴⁹ Insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken und Einwände werden gegen sie ins Feld geführt.⁵⁰ Aber nicht nur dort, wo eine Perpetuierung der Polizeipflicht qua Rechtsfolge stattfindet, sondern auch da, wo der verantwortliche Verursacher, etwa eine Handelsgesellschaft, selbst noch existiert, die Verursachung aber mehrere

⁴¹ Dies gilt unabhängig davon, ob man der sogenannten Theorie der unmittelbaren Verursachung, siehe *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 313, oder der Theorie von der polizeirechtlichen Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre, *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457, folgt.

⁴² So *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 38; *ders.*, DVBl. 1985, 873 (877); *ders.*, NVwZ 1986, 256 (259).

⁴³ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (893 f.); *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 29; auch Sachverständigenrat für Umweltfragen, BT-Drucks. 11/6191, Tz. 827 ff.

⁴⁴ *Brandner*, Gefahrerkennbarkeit und polizeiliche Verhaltensverantwortlichkeit, S. 60.

⁴⁵ Siehe oben I.

⁴⁶ Vgl. zum Begriff *Jarass*, BImSchG, § 5 Rdnr. 1 f.

⁴⁷ Vgl. speziell für § 4 BBodSchG: *Frenz*, BBodSchG, Vor § 4 Rdnr. 4; § 4 Abs. 3 Rdnr. 144; *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 4; zweifelnd *Schink*, DÖV 1999, 797 (798 f.). Vgl. für das Bergrecht OVG Münster, UPR 1984, 279.

⁴⁸ Zum Begriff siehe unten § C. 3 insbesondere § 3. A. I.

⁴⁹ Vgl. etwa *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188 a.E.

⁵⁰ Vgl. etwa *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75; *Gärtner*, UPR 1997, 452; siehe auch BayVGH, UPR 1997, 193.

Jahrzehnte zurückliegt, also in den Fällen einer Langzeithaftung,⁵¹ wird über eine mögliche zeitliche Begrenzung der Verantwortlichkeit nachgedacht.⁵² Die teilweise in der Literatur vorgeschlagenen Begrenzungslösungen⁵³ knüpfen nämlich nicht ausschließlich an die Perpetuierungstatbestände an, vielmehr wird insbesondere das dem Zivilrecht entlehnte Verjährungsinstitut als Lösung angeboten, das geeignet ist, sämtliche Langzeit- bzw. Ewigkeitshaftungstatbestände mit Ablauf einer bestimmten Verjährungsfrist zu entschärfen.⁵⁴

§ 2 Komplexität der Problematik

Sucht man eine Lösung über zeitbezogene Institute zu erreichen, stellt sich indes zunächst die „komplexe Frage“⁵⁵ nach dem Einfluss des Zeitablaufs auf die polizeiliche Verantwortlichkeit. Gerade die Komplexität dieser Frage verbietet andererseits aber auch eine pauschale Betrachtungsweise.⁵⁶ So könnte sich der Zeitablauf unterschiedlich auf die ordnungs- und insbesondere bodenschutzrechtlichen Störertypen auswirken.

Als Konsequenz daraus ist im Verlauf dieser Arbeit zunächst cursorisch auf die Typen der Verantwortlichkeiten einzugehen. Da die Perpetuierung der Haftung die zeitliche Problematik verschärft, sind auch die für die Störertypen in Frage kommenden, eine „Ewigkeitshaftung“ bewirkenden Perpetuierungssachverhalte zu untersuchen. Daneben werden zunächst die Haftungstypen danach differenziert, ob sie einer zeitlichen Beeinflussung unterliegen und ob sie darüber hinaus eine „Ewigkeitshaftung“ der Rechtsnachfolger bewirken können. Auch die Haftung des Zustandsstörers wird dabei ins Visier genommen. Ihre zeitliche Dimension und Begrenzungsmöglichkeiten werden analysiert. Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die Verantwortlichkeit des früheren Eigentümers gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG unter dem Aspekt des von der Literatur monierten, spezifisch aus der Verlängerung der Haftung entstehenden zeitlichen Momentes⁵⁷ gerichtet.

Der Hauptteil dieser Arbeit erörtert die in Rechtsprechung und Literatur diskutierten bzw. entwickelten Möglichkeiten, die Störerverantwortung zeitlich zu begrenzen, geht dabei neben anderen Instituten wie der Verwirkung und dem Verzicht insbesondere auf das Instrument der Verjährung ein und stellt dann ein eigenes Lösungsmodell zur Diskussion.

⁵¹ Zum Begriff siehe unten § 3. C. II.

⁵² Konsequenz von *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 77, der ja den Gefahrbeseitigungsanspruch generell auf dreißig Jahre beschränken will.

⁵³ Siehe unten § 14.

⁵⁴ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 ff.; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548 ff.); *Würtenberger*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 146 ff.

⁵⁵ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (443).

⁵⁶ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (443).

⁵⁷ *Knopp*, DVBl. 1999, 1010 (1013); *Schwartzmann*, DStR 1999, 324 (328); *Kobes*, NVwZ 1998, 786 (790).

Dabei wird die Arbeit die Argumente der Mindermeinung zur Verjährung der Haftung des Handlungsstörers bzw. dessen Rechtsnachfolgers insbesondere um *Ossenbühl, Martensen* und auch *Würtenberger* aufgreifen und einer eingehenden Überprüfung unterziehen.⁵⁸

Die Arbeit wird dabei besondere Beachtung dem Altlastenrecht und dem seit 1.3.1999 geltenden BBodSchG⁵⁹ schenken, da die Altlastenproblematik aus den oben genannten Gründen eng mit der Problematik der „Ewigkeitshaftung“ verknüpft ist,⁶⁰ und daher für die Problem- wie die Lösungsdarstellung unerlässlich ist.

⁵⁸ Vgl. unten Teil 4.

⁵⁹ Art. 1 des Gesetzes zum Schutze des Bodens vom 17. 3. 1998.

⁶⁰ Der Begriff der „Ewigkeitshaftung“ ist im Altlastenrecht geprägt worden, vgl. unten § 3. B.

2. Teil: Gründe für eine „Ewigkeitshaftung“

§ 3 Denkbare Formen der „Ewigkeitshaftung“

A. Die Problematik in Fallgruppen

Als gravierendes Problem gerade im Zusammenhang mit der Bewältigung von Altlasten wird die „Langzeit- bzw. Ewigkeitshaftung“ des polizeirechtlich Verantwortlichen angesehen. Die damit umschriebene Unüberschaubarkeit der Haftungsdimension ist es, die das Ausgangsproblem im Hinblick auf eine zeitbezogene Korrektur der an sich unbegrenzt⁶¹ wirkenden Ordnungspflicht für die Störertypen darstellt. Insbesondere hat der Begriff der „Ewigkeitshaftung“ in die ordnungsrechtliche Literatur und Rechtsprechung Einzug gehalten.⁶²

Im Folgenden werden die Denkmodelle der „Ewigkeits- bzw. Langzeithaftung“ anhand von Fallgruppen vorgestellt. Diese Fallgruppen werden anhand von Kriterien der Art des Störertypus (Handlungsstörerhaftung; Zustandsstörerhaftung; verlängerte Zustandsstörerhaftung) und danach entwickelt, ob und inwiefern sich die Störerhaftung vom ursprünglichen Störer auf Dritte – namentlich Rechtsnachfolger und gegebenenfalls gesellschafts- und handelsrechtlich Einstandspflichtige⁶³ – übertragen kann. Mithin ist danach zu differenzieren, ob die Haftung den Handlungs- oder den Zustandsstörer betrifft, sowie danach, ob sie den Pflichtigen durch Perpetuierung, also durch die Haftungsweiterleitung durch Rechtsnachfolgesachverhalte, trifft oder ohne eine solche.

Die Differenzierung nach Art der Störerhaftung ist geboten, da die zeitliche Überdimensionierung der Haftungsarten sowohl für die Handlungsstörerhaftung und deren derivative Haftung aufgrund von Rechtsnachfolge⁶⁴ als auch für die Zustandsstörerhaftung⁶⁵ diskutiert wird, sich aber strukturell Unterschiede zwischen den Störertypen im Hinblick auf die Auswirkung der Zeit auf deren Haftung ergeben können, da die Handlungsstörerhaftung einen anderen rechtlichen Grund hat als die Zustandsstörerhaftung.⁶⁶

⁶¹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442.

⁶² VG Köln, NVwZ 1994, 927; *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 51; *ders.* NVwZ 1995, 547; *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128); *Gärtner*, UPR 1997, 452 (453); *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 326; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 97 ff.; *Schwartzmann*, DStR 2000, 987.

⁶³ Siehe § 3. D.

⁶⁴ *Würtenberger*, in: *Achterberg/Püttner*, Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 364; *ders.* in *ders./Heckmann/Riggert*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 656; *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 f.; diskutierend *Schenke*, in: *Steiner*, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 a.E.; speziell zum BBodSchG: *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 181 ff.; *Schoeneck*, in: *Sanden/Schoeneck*, BBodSchG, § 10 Rdnr. 15; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; Aus der Rechtsprechung: VG Köln, NVwZ 1994, 927 ff.; OVG Münster, NVwZ 1997, 507 ff.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 ff.

⁶⁵ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894); *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (38 f.).

⁶⁶ Dazu ausführlich in Teil 3.

Dabei wird zunächst auf die Problematik der „Ewigkeitshaftung“ durch Rechtsnachfolgetatbestände im Hinblick auf die Verhaltensstörerverantwortlichkeit eingegangen.⁶⁷ Insbesondere wird die (Gesamt-)Rechtsnachfolge in die abstrakte, das heißt, in die behördlicherseits durch Ordnungsverfügung gegenüber dem Rechtsvorgänger noch nicht konkretisierte Verantwortlichkeit ins Visier genommen. Gerade diese birgt ein besonderes Potenzial zur Überfrachtung des Rechtsnachfolgers mit Pflichten, da diesen in jener Situation die Verantwortlichkeit in den häufigsten Fällen ohne Vorwarnung treffen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn auch die Behörde von der Altlast erst nach Eintritt der Rechtsnachfolge erfährt.⁶⁸

Diese mit der Rechtsnachfolge verknüpfte Problematik gilt als zentrale Ursache der „Ewigkeitshaftung“. Sie steht somit im Fokus der Diskussion um eine zeitliche Begrenzung der Störerhaftung.⁶⁹ Im Folgenden werden die Gründe dieser problematischen „Haftungsunendlichkeit“ analysiert. Danach werden Langzeithaftungsmuster im Zusammenhang mit der Zustandshaftung bzw. deren Verlängerung durch die Verantwortungszuweisung an frühere Eigentümer geprüft.⁷⁰

B. Perpetuierte (Verursacher-)Haftung

I. Haftung perpetuierung beim Handlungsstörer

Die „Ewigkeitshaftung“ bezeichnet in erster Linie das Aktualisierungsmuster der Haftung in einer Person durch Perpetuierung der Pflichtigkeit im Wege der Gesamtrechtsnachfolge, mithin durch eine ewig andauernde „Verkettung von Gesamtrechtsnachfolgern“.⁷¹ Die Perpetuierung der Ordnungspflicht erfolgt mithin durch die Rechtsnachfolge dieser Pflicht.⁷² Damit wird die „Ewigkeitshaftung“ zunächst insbesondere mit der Übergangsfähigkeit der (abstrakten)⁷³ Ordnungspflicht auf den bzw. die Rechtsnachfolger des Verursachers in enge Verbindung gebracht.⁷⁴ Angesprochen ist hier also die Pflicht des Handlungsstörers⁷⁵ und damit die durch Perpetuierung hervorgerufene „Verursacher-

⁶⁷ Vgl. unten § 3. B.

⁶⁸ Vgl. unten § 4. A.

⁶⁹ Vgl. den Diskussionsüberblick dazu unten § 13.

⁷⁰ Siehe § 5.

⁷¹ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 51.

⁷² *Papier*, DVBl. 1996, 125.

⁷³ Zur Terminologie siehe unten § 4 B. III. 1.

⁷⁴ *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128); *Schenke*, in Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188 a.E.; *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 39 ff.; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 13. Der Terminus der „Ewigkeitshaftung“ mag in diesem Zusammenhang insofern, soweit es um Rechtsnachfolgetatbestände geht, in die Irre führen. Ewigkeitshaftung darf man insoweit gerade nicht als Haftung bezogen auf ein statisches Zuordnungssubjekt begreifen. Haften im eigentlichen Wortsinne bleibt die Polizeipflicht am aktuellen Haftungsträger nur bis zum Moment des Todes oder des Unterganges, dann setzt sie sich auf einen Anderen fort.

⁷⁵ Die Gesamtrechtsnachfolge des Verursachers stand im Ausgangsfall VG Köln, NVwZ 1994, 927 zur Diskussion; insoweit wurde die Diskussion der Behandlung der „Ewigkeitshaftung“ auch vornehmlich

Ewigkeitshaftung“. Beim Handlungsstörer wirkt sich die Übergangsfähigkeit der Polizeipflicht insofern aus, als durch den Übergang eine derivative, also eine vom ursprünglichen Verursacher abgeleitete, von dessen Verursachungsbeitrag und damit von der originären Verantwortungsanknüpfung⁷⁶ letztlich losgelöste⁷⁷ Haftung entsteht.

Die Perpetuierung der bereits durch behördliche Anordnung konkretisierte Rechtsnachfolge⁷⁸ indes stellt das ungleich geringere Problem dar als die Rechtsfolge in die abstrakte Verantwortlichkeit.⁷⁹ Die mit der behördlichen Konkretisierung verbundene Vorwarnung des Rechtsvorgängers – und so auch regelmäßig des Rechtsnachfolgers – und die Tatsache, dass damit auch die Verwaltung zwangsläufig die zu beseitigende Gefahr kennt, nehmen der Rechtsnachfolge in die bereits konkretisierte Polizeipflicht die Schärfe, die die Rechtsnachfolge in die nicht konkretisierte Polizeipflicht auszeichnet.⁸⁰

II. Zustandsstörerperpetuierung als unproblematisches Vergleichsmodell

Beim Zustandsstörer hingegen wird der Übergang der Polizeipflicht – ob durch Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge – zwar grundsätzlich⁸¹ bejaht,⁸² die Konsequenz einer solchen Rechtsnachfolgekonstruktion ist aber auch unter zeitlichen Gesichtspunkten ungleich weniger gravierend als die Rechtsnachfolgekonstruktion beim Handlungsstörer. Die Verantwortlichkeit des Rechtsnachfolgers des Zustandsstörers wird in erster Linie dadurch konstituiert, dass er durch den Rechtserwerb des Anknüpfungsgegenstandes nun selbst den Tatbestand erfüllt, an den die Zustandsverantwortlichkeit anknüpft, mithin die Ver-

unter dem Aspekt der „Verursacher-Ewigkeitshaftung“ geführt, vgl. *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 39 ff.; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 13.

⁷⁶ Vgl. unten § 9. C.

⁷⁷ Vgl. *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 66.

⁷⁸ Vgl. unten § 4. C.

⁷⁹ Vgl. § 4. B. III. 1.

⁸⁰ Auch die hiermit verbundene Sonderfrage des möglichen Einrückens des Rechtsnachfolgers in die konkrete Polizeipflicht in die prozessuale Stellung des Rechtsvorgängers (vgl. etwa *Schoch*, JuS 1994, 1026 (1030)), spielt unter dem Aspekt der „Ewigkeitshaftung“ keine Rolle, da, auch wenn man diese bejaht, sich an der zeitlichen Haftungsdimension im Vergleich zu der hier dargestellten, von der Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht ausgehenden „Ewigkeitshaftung“ nichts ändert. Im Gegenteil: Beginnt die Verjährung eines öffentlich-rechtlichen Anspruchs ab dem Entstehenszeitpunkt des Anspruchs zu laufen (siehe oben § 7. A), was bei polizeirechtlichen Gefahrabseuerungsansprüchen (vgl. dazu vgl. unten § 16. E.) frühestens der Zeitpunkt der Verursachung aber spätestens der Zeitpunkt sein müsste, in dem die Gefahr für die Behörde erkennbar ist und konsequenterweise dem Rechtsvorgänger mittels Erstbescheid geltend gemacht werden kann (*Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444)), wäre der in die verwaltungsprozessuale Situation des Rechtsvorgängers einrückende Rechtsnachfolger besser gestellt als der Rechtsnachfolger, gegenüber dem eine Verfügung erstmals ergeht, da bei Ersterem der Anspruch auf Gefahrabseuerung schon längere Zeit bestanden hat.

⁸¹ Dies gilt entgegen *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 232 nicht bloß für Grundstücke, sondern für alle Sachen; vgl. *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 102.

⁸² *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 102; *Schlabach/Simon*, NVwZ 1992, 143 (144 f.); *Schenke*, in: *Steiner*, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 187.

antwortlichkeit ohnehin originär in seiner Person entsteht.⁸³ Ginge auch die abstrakte Ordnungspflicht des Rechtsvorgängers auf den Rechtsnachfolger (und neuen Zustandsstörer) über, wäre diese inhaltlich deckungsgleich mit der originären Zustandsverantwortlichkeit. Auch die daneben gegebenenfalls übergehende, in der Person des Rechtsvorgängers bereits konkretisierte Polizeipflicht⁸⁴ entfaltet neben der Entstehung einer originären Zustandshaftung keine zusätzliche Verschärfung unter zeitlichen Gesichtspunkten (allenfalls eine Abmilderung insofern, als dass der Rechtsnachfolger dann vielfach durch die Behörde vorgewarnt ist).⁸⁵

Problematisch ist letztlich nur das Bestehen einer Pflicht aus Zustandsstörerhaftung, ob im bereits konkretisierten derivativen Gewand oder im (dazu immer parallel laufenden) originär abstrakten Gewand, und dessen möglicherweise große zeitliche Entfernung zur Verursachung. Dies stellt aber nur ein allgemeines Langzeitproblem dar, dem der ursprüngliche Zustandsstörer genauso ausgesetzt sein könnte. Daher liegt hier in der Perpetuierung keine zusätzliche Verschärfung aus zeitlicher Sicht.⁸⁶

Der Rechtsnachfolger des Zustandsstörers ist daher in eigener Person Eigentümer und/oder Besitzer der gefährlichen Sache. Damit wird die Zustandshaftung konstruktiv durch die Erlangung des Eigentums über die Sache bzw. die Erlangung der tatsächlichen Gewalt über diese begründet; die Regeln über die Rechtsnachfolge müssen mithin jedenfalls hinsichtlich der Rechtsnachfolge in die abstrakte Zustandsstörereigenschaft gar nicht herangezogen werden.⁸⁷ Die Verantwortung entsteht beim Rechtsnachfolger des (bis zum Eintritt des Rechtsnachfolgetatbestandes noch aktuellen)⁸⁸ Zustandsstörers immer auch originär. Hier liegt der wesentliche Unterschied zum Übergang der Verantwortlichkeit des Handlungsstörers. Dessen Haftung ist an die Verursachung geknüpft, liegt also in einem Grund, den sein Rechtsnachfolger nicht in eigener Person verwirklicht.⁸⁹

III. Kern der Problematik der „Ewigkeitshaftung“

Die ungleich problematischere Folge der Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht des Handlungsstörers ist demgemäß, dass die zunächst originäre Haftung nicht mehr mit dessen Tod bzw. Untergang erlischt, sondern dass diese über einen sehr langen Zeitraum hinweg gegebenenfalls durch Verkettungen mehrerer Rechtsnachfolger als Derivat immer wei-

⁸³ *Papier*; DVBl. 1996, 125 (127); *ders.*, JZ 1994, 810 (817); *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 81; *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188; *Doerfert*, VR 1999, 229 (231); *Kothe*, DÖV 1994, 716 (724).

⁸⁴ Zur Konkretisierung siehe unten § 4. B. III. 2.

⁸⁵ Dazu siehe unten § 5. C.

⁸⁶ Dazu siehe unten § 5. C.

⁸⁷ *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188; *Doerfert*, VR 1999, 229 (231); *Kothe*, DÖV 1994, 716 (724).

⁸⁸ Anders wiederum verhielte es sich beim Rechtsnachfolger des nach § 4 Abs. 6 BBodSchG Verpflichteten (des früheren Eigentümers), wenn man eine derartige Rechtsnachfolge bejahte. Dazu sogleich.

⁸⁹ *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188.

terübertragen werden kann.⁹⁰ Dies ist der Kern der Problematik der als nachteilig empfundenen „Ewigkeitshaftung“.⁹¹

C. Nichtperpetuierte Langzeithaftung

I. Die Langzeithaftung

Die Diskussion um die (perpetuierte) „Ewigkeitshaftung“ insbesondere des Handlungsstörers soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine ordnungsrechtliche Haftung auch ohne Haftungsperpetuierungssachverhalte sehr lange bestehen kann, jedenfalls so lange, wie das der Haftung zugeordnete Subjekt, der Polizeipflichtige lebt bzw. existiert.⁹² Denkbar sind also auch Fälle der nicht perpetuierten „Ewigkeitshaftung“ oder besser der „Langzeithaftung“.⁹³ Es ist danach sowohl eine „Verursacher-Langzeithaftung“ denkbar als auch eine wohl problematischere, weil häufiger vorkommende „Zustandsstörer-Langzeithaftung“ bzw. Zustandsstörer-Haftung für eine bereits lange bestehende Gefahr, die vor der Begründung seines Eigentums bzw. seiner tatsächlichen Sachherrschaft am betreffenden Grundstück entstanden ist.

II. Die „Zustandsstörer-Langzeithaftung“

Auch wenn der Zustandsstörereigenschaft selbst dann eine originäre Haftungsqualität zukommt, wenn der aktuelle Zustandsstörer Rechtsnachfolger des bisherigen Zustandsstörers ist,⁹⁴ stellen sich für den Zustandsstörer ähnliche Probleme bei einer behördlichen Aktivierung seiner Polizeipflicht, wenn die Gefahrverursachung durch den Handlungsstörer sehr lange zurückliegt.⁹⁵

Da wäre zum einen der Sachverhalt, dass auch die Haftung des aktuellen Zustandsstörers, der das kontaminierte Grundstück schon seit Jahrzehnten in Besitz bzw. im Eigentum hat, wenngleich originär und sich ständig in der Sachbezogenheit aktualisierend,⁹⁶ prinzipiell unendlich angelegt ist. Zum anderen ist der Fall denkbar, dass es sich dabei nicht um ein und denselben Zustandsstörer – etwa eine langlebige Kapitalgesellschaft –⁹⁷, sondern um eine durch Rechtsnachfolgetatbestände verbundene Kette von Zustandsstörern⁹⁸ handelt.⁹⁹

⁹⁰ VG Köln, NJW 1994, 927 (930); *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128).

⁹¹ VG Köln, NJW 1994, 927 (930).

⁹² Vgl. *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (485).

⁹³ Der Begriff ist angelehnt an den Terminus „Langzeitschaden“, vgl. *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 165 (im Zusammenhang mit der Problematik der für den Altlastenkomplex zu kurz bemessenen zivilrechtlichen Verjährungsfristen).

⁹⁴ Vgl. *Rau*, JURA 2000, 37 (39).

⁹⁵ Siehe oben B. III.

⁹⁶ Dazu näher unten § 9. C.

⁹⁷ Die unabhängig von einer Perpetuierung problematische „Zustandsstörer-Langzeithaftung“.

⁹⁸ Die durch Perpetuierung stetig weitergeleitete „Zustandsstörer-Ewigkeitshaftung“.

⁹⁹ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894); *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (38 f.).

Die häufigsten Fälle der perpetuierten Zustandshaftung sind dabei diejenigen, in der der neue Zustandsstörer bereits eine belastete Sache im Wege der rechtsgeschäftlichen Einzelrechtsnachfolge (Kauf, Miete etc.) übernimmt und nunmehr für eine bereits bestehende Gefahr haftet.

Die Perpetuierung hat hier aber im Gegensatz zur Sachlage beim Handlungsstörer aus den obengenannten Gründen keine signifikante Relevanz, da die Rechtsnachfolge der Zustandsstörerhaftung keine über das Bestehen der aktuellen originären Zustandshaftung hinaus zusätzliche zeitliche Komponente aufweist.¹⁰⁰ Zu beachten ist zwar, dass die für die Verantwortlichkeit potenziell relevante Fallgestaltung, dass der neue Zustandsstörer die Gefahr nicht kennt, regelmäßig nur bei Rechtsnachfolgetatbeständen vorkommen wird.¹⁰¹ Unter rein zeitlichen Aspekten bleibt indes festzuhalten, dass die originäre und die perpetuierte Zustandsstörerschaft sich nicht unterscheiden.

D. Sonderformen der Haftung nach dem BBodSchG

Nach dem BBodSchG gibt es bundeseinheitlich für die Sanierungspflicht zwei Formen der sogenannten „verlängerten Zustandsverantwortlichkeit“¹⁰², sowie eine Form der Einstandspflicht für die Zustandsverantwortlichkeit einer juristischen Person. Bei den Formen der verlängerten Zustandsverantwortlichkeit haftet sowohl derjenige, der das Eigentum an einem solchen Grundstück aufgibt (§ 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 2 BBodSchG)¹⁰³ als auch grundsätzlich derjenige, der das Grundstückseigentum weiterübertragen hat, der sogenannte frühere Eigentümer gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG. Diese Verlängerung der Zustandsverantwortlichkeit birgt auch eine zeitliche Problematik.¹⁰⁴

Im Rahmen der Einstandspflicht nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG haftet eine Person für die Altlastensanierung, die aus einem handelsrechtlichen oder gesellschaftsrechtlichen Rechtsgrund für eine juristische Person, der ein sanierungsbedürftiges Grundstück gehört, einzustehen hat.¹⁰⁵ Durch Einführung der handels- bzw. gesellschaftsrechtlichen Einstandspflicht nach § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG wird die Zustandsverantwortlichkeit zwar nicht über den Eigentumsverlust hinaus verlängert, es kommt hier vielmehr zur Begründung eines weiteren Einstandspflichtigen neben der eigentlichen Zustandsstörerin.¹⁰⁶ Dass auch diese neue Haftungsform unter zeitlichen Aspekten problematisch sein kann, zeigt sich darin, dass die handels- und gesellschaftsrechtlichen Nachhaftungstatbestände, auf die § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG verweist,¹⁰⁷ im Zivilrecht vielfach einer kurzen zeitli-

¹⁰⁰ Näher dazu unten § 5. C.

¹⁰¹ Vgl. unten § 10.

¹⁰² Zum Begriff der „Verlängerung“ der Haftung, *Kothe*, DÖV 1994, 716 (724).

¹⁰³ Vgl. im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht etwa § 18 Abs. 3 OBG NRW.

¹⁰⁴ Vgl. *Grzeszick*, NVwZ 2001, 721; näher dazu unten § 5. D.

¹⁰⁵ Vgl. *Hasche*, DVBl. 2000, 91 (96).

¹⁰⁶ *Bickel*, NVwZ 2000, 1133 (1135).

¹⁰⁷ Ausführlich dazu unten § 4.

chen Begrenzung unterliegen, mithin ein Bedürfnis besteht, diese parallele Haftung des originär Pflichtigen und des für diesen Einstandspflichtigen nicht ad infinitum nebeneinander laufen zu lassen.

Ob auch diese Haftungstypen wiederum, sozusagen in einem zweiten Schritt, durch Rechtsnachfolge perpetuierbar sind, gegebenenfalls sogar auch dann, wenn gegenüber dem „verlängerten Zustandsverantwortlichen“ noch gar keine behördliche Konkretisierung eingetreten ist, ist wiederum grundsätzlich denkbar und bedarf einer eingehenden kritischen Betrachtung.¹⁰⁸

§ 4 Gründe der „Ewigkeitshaftung“ aufgrund der Perpetuierung der Ordnungspflicht

A. Hintergrund

Die Perpetuierung der Ordnungspflicht birgt insbesondere dann ein hohes Überfrachtungspotenzial im Hinblick auf die Ordnungspflicht, wenn bereits die abstrakte Ordnungspflicht im Wege der Rechtsnachfolge übergehen kann.¹⁰⁹

Problematisch ist insbesondere der Fall, in dem gegen den Rechtsvorgänger gar keine behördliche Anordnung ergehen konnte, weil die Gefahr zu dessen „Lebzeiten“ unerkannt blieb. Wird die Gefahr dann erst zu „Lebzeiten“ des Rechtsnachfolgers (oder gar dessen Rechtsnachfolgers) offenbar, müsste dieser für die Bannung einer Gefahr haften, die er nicht nur überhaupt nicht selbst verursacht hat, sondern mit deren Aktualisierung und der damit einhergehenden behördlichen Pflichtenkonkretisierung er gar nicht rechnen konnte, sich mithin auch gar nicht durch Schaffung von Rücklagen finanziell darauf vorbereiten konnte.¹¹⁰

Bei Bejahung einer solchen Nachfolge ergeben sich große Schwierigkeiten,¹¹¹ die eventuell der Korrektur bedürfen, da damit die Verursachung einer unmittelbaren Gefahr durch einen Rechtsvorgänger praktisch unbegrenzt für seinen späteren Nachfolger wirkt. Konstruierbar wäre damit eine Kette von Rechtsnachfolgern, die nacheinander Zuordnungsobjekte einer ordnungsrechtlichen Verpflichtung sind.

¹⁰⁸ Eine bizarre Vorstellung, aber dennoch eine nicht grundsätzlich auszuschließende Folge der Rechtsnachfolgedogmatik; vgl. dazu § 5. C. und § 5. F. Insofern käme es nämlich qua § 4 Abs. 6 BBodSchG zur Potenzierung des Verantwortlichenkreises: Jeder Durchgangseigentümer wäre mit einer rechtsnachfolgefähigen Sanierungspflicht belastet. Je größer die Zahl der Durchgangseigentümer, umso größer die Zahl der ursprünglich Verpflichteten, die selbst als Rechtsvorgänger Ausgangsobjekte einer niemals untergehenden perpetuierbaren Verpflichtung wären.

¹⁰⁹ Insofern hat die Inanspruchnahme eine Vorwarnfunktion, vgl. § 7. B.

¹¹⁰ Zur wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit als eine vor der Verunklarung durch Zeitablauf schützenswerte Position, siehe unten § 15. B. II. 2.

¹¹¹ *Schenke*, in Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188 a.E.

B. Begriffsklärung

I. Notwendigkeit einer begrifflichen Klärung

Zunächst sind die bereits in die Diskussion eingeführten Begriffe der abstrakten und der konkreten Ordnungs- bzw. Polizeipflicht zu klären. Sofern er die Pflicht nämlich nicht originär selbst als Störer ausgelöst hat, kann eine Pflicht mithin durch Perpetuierung nur dann in der Person des Rechtsnachfolgers „entstehen“, wenn die Pflicht vorher schon bestanden hat und diese bereits entstandene Pflicht auf eben diesen Rechtsnachfolger übergegangen ist. Das ist dann unproblematisch, wenn die Pflicht in der Person des Rechtsvorgängers schon als Verpflichtung charakterisiert und deren Inhalt hinreichend konkretisiert war. Da das Problem der „Ewigkeitshaftung“ aber insbesondere dann auftritt, wenn eine solche Konkretisierung noch nicht stattgefunden hat, gilt das Augenmerk im Hinblick auf die Perpetuierung dem Übergang der abstrakten Ordnungspflicht. Gerade sie bietet sich als Gegenstand einer möglichen zeitlichen Begrenzbarkeit an, die es zu untersuchen gilt.¹¹²

II. Perpetuierung und Rechtsnachfolge

Die Ursache der angesprochenen Haftungsverlängerung durch Perpetuierung liegt demnach in der Übertragbarkeit einer Verpflichtung im Wege der Rechtsnachfolge.¹¹³ Zunächst ist mithin der Begriff der Rechtsnachfolge zu klären. Die Rechtsnachfolge zeichnet sich dabei als „Ereignis im Verhältnis nicht-identischer Rechtssubjekte“ aus.¹¹⁴ Rechtsnachfolge ist der von einem anderen Rechtssubjekt abgeleitete Erwerb einer rechtlichen Position.¹¹⁵ Man unterscheidet dabei die Gesamtrechtsnachfolge und die Einzel- bzw. Sonderrechtsnachfolge.¹¹⁶

Gesamtrechtsnachfolge ist der ursprünglich aus dem Zivilrecht stammende¹¹⁷ Übergang der Gesamtheit der übergangsfähigen Rechts- und Pflichtenpositionen kraft Gesetzes oder Rechtsgeschäftes, wonach der Rechtsnachfolger damit in sämtliche Rechte und Pflichten seines Vorgängers eintritt.¹¹⁸ Auch im Ordnungsrecht und insbesondere im Altlastenrecht

¹¹² Siehe unten § 16. E. zum abstrakten polizeirechtlichen Gefahrbeseitigungsanspruch als Verjährungsobjekt.

¹¹³ *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128).

¹¹⁴ *Dietlein*, Nachfolge im Öffentlichen Recht, S. 43 f.

¹¹⁵ Folgend aus der Zivilrechtsdogmatik *Ennecerus/Nipperdey*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, 2. Halbband, § 140.

¹¹⁶ *Walter*, in: Soergel, BGB, § 221 Rdnr. 3; *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 221 Rdnr. 1.

¹¹⁷ *Schoch*, JuS 1994, 1026 (1030); *Stadie*, DVBl. 1990, 501 ff.; *Hurst*, DVBl. 1963, 804 (806); *Hauweisen*, DVBl. 1962, 547 (548).

¹¹⁸ Vgl. *Peine*, DVBl. 1980, 941 (945); *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht., § 11 Rdnr. 51; *Stober*, NJW 1977, 123 ff.; aus der neueren ordnungsrechtlichen Rechtsprechung: VGH Kassel, UPR 2000, 151.

finden sich zum Teil ausdrückliche Regelungen, die den Gesamtrechtsnachfolger betreffen, sich aber auf die zivilrechtliche Ausgestaltung beziehen.¹¹⁹

Gesamtrechtsnachfolger ist damit derjenige, auf den ein Vermögen mit allen Rechten und Pflichten unmittelbar übergeht.¹²⁰ Im Zivilrecht existieren eine Reihe von Gesamtrechtsnachfolgetatbeständen, die noch näher zu erläutern sind.¹²¹ Für die natürliche Person ist dies in erster Linie die Erbschaft,¹²² für juristische Personen sind dies in erster Linie die Verschmelzungs- und Umwandlungstatbestände.¹²³

Im Gegensatz zum Gesamtrechtsnachfolger tritt der Sonder- bzw. Einzelrechtsnachfolger nicht völlig, sondern nur ausschnittshaft bezogen auf das konkrete Übergangsobjekt, etwa eine einzelne Pflicht, ein einzelnes Recht oder einen Gegenstand, in die Stellung des Rechtsvorgängers ein.¹²⁴

III. Allgemeine ordnungsrechtliche Dogmatik zur Polizeipflicht als Perpetuierungsobjekt

1. Die abstrakte Polizeipflicht

Polizeipflicht wird als die jede in gleicher Weise treffende Verpflichtung definiert, sein Verhalten und den Zustand seiner Sachen so einzurichten, dass daraus keine Störungen oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen.¹²⁵

Eine eventuell mögliche (bloß) abstrakte Polizeipflicht¹²⁶ liegt im Gegensatz zur bereits konkretisierten, den spezifischen Störer treffenden Polizeipflicht dann vor, wenn noch

¹¹⁹ Vgl. neben dem im Rahmen dieser Arbeit besonders beachtlichen § 4 Abs. 3 BBodSchG; Art. 68a Abs. 1 S. 2 BayWG, § 94 Abs. 3 S. 3 SächsWG, § 13 BlnBodSchG, § 12 Abs. 1 HessAltlastG bzw. § 21 Abs. 1 Nr. 2 HessAbfAG und § 20 Abs. 1 ThürAbfAG; siehe unten unter § 4 C. III.

¹²⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch, UGB-KomE, S. 1033, Fn. 235; vgl. allgemein zur Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Pflichten *Peine*, DVBl. 1980, 941.

¹²¹ Vgl. dazu unten C. III.

¹²² Vgl. §§ 1922, 1967 BGB

¹²³ Vgl. zur Verschmelzung §§ 2-122 UmwG, insbesondere § 20 Abs 1 Nr. 1 UmwG, sowie zur Spaltung von Unternehmen, §§ 123-173 UmwG unten C. III. 2.b.

¹²⁴ *Rau*, JURA 2000, 37 (39); vgl. unten C. III. 3.

¹²⁵ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 293.

¹²⁶ Vgl. den Begriff der abstrakten Polizeipflicht etwa bei *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894); *ders.*, NVwZ 1987, 751 (756); *ders.*, JuS 1986, 359; *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 63 ff.; *ders.*, DVBl. 1985, 873; *ders.*, NVwZ 1986, 256 (262), *ders.*, DVBl. 1996, 125 (126 f.); *Brodersen*, JuS 1997, 1050; *Schlabach/Simon*, NVwZ 1992, 143 (144); *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (17 f.); *Bielfeldt*, DÖV 1989, 441; *Dietlein*, Nachfolge im Öffentlichen Recht, S. 85; *Erbguth/Stollmann*, NuR 1994, 319; *Ossenbühl*, Die Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers, S. 32 „im Anschluss an das Begriffspaar „Pflichtigkeit - Pflicht“: *Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 193. Im Bodenschutzrecht: *Doerfert*, VR 1999, 229 (231); *M. Nolte*, NVwZ 2000, 1135; *Schwartzmann*, DStR 2000, 782; *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 20 („abstrakte Pflichtenstellung“).

keine behördliche Verfügung gegenüber dem Rechtsvorgänger ergangen ist.¹²⁷ Dies ist dann der Fall, wenn denjenigen, auf den der gesetzliche Störerbegriff tatbestandlich zutrifft, weil er etwa eine Gefahr polizeirechtlich zurechenbar verursacht hat, oder deshalb, weil er das Eigentum oder die Inhaberschaft der tatsächlichen Gewalt an einer Sache innehat, eine Gefahrbeseitigungspflicht bereits aufgrund dieser Tatsache trifft. Dies kann zum Beispiel deshalb der Fall sein, weil die Behörde entweder nach der polizeilichen Generalklausel¹²⁸ oder nach einer speziellen Ermächtigungsgrundlage wie etwa §§ 10 Abs. 1, 4 Abs. 3 BBodSchG gegen ihn vorgehen kann. Sobald die Behörde gegen die betreffende Person vorgeht, wandelt sich die Situation dieser Person: Sie steht dann in einer konkreten Polizeipflicht.

2. Die konkrete Polizeipflicht

Eine konkrete Ordnungspflicht liegt folglich immer dann vor, wenn dem Störer gegenüber eine konkrete, dem Bestimmtheitserfordernis des § 37 Abs. 1 VwVfG (bzw. der korrespondierenden landesrechtlichen Vorschriften) genügende Verfügung ergeht, in der die Behörde festlegt, welche Pflichten ihn im Einzelnen genau treffen. Dies kann nach dem soeben Gesagten eine Anordnung nach der polizeilichen Generalklausel oder auch – wenn der gesetzliche Anwendungsbereich eröffnet ist –¹²⁹ nach §§ 10 Abs. 1, 4 Abs. 3 BBodSchG oder einer anderen Spezialermächtigung sein.

IV. Konzeption nach dem BBodSchG

1. Pflichten und Heranziehung zur Pflichtenerfüllung

Das BBodSchG, das im ordnungsrechtlichen Altlastenbereich nunmehr bundesweit die landesrechtlichen Regelungen ablöst,¹³⁰ operiert bei der Festlegung der Ordnungspflichten hier – im Vergleich zu den allgemeinen Polizeigesetzen – mit den ausdrücklichen Begriffen der (zunächst nicht konkretisierten) „Pflicht“, die in ihrer ordnungsrechtlichen Ausgestaltung im Wesentlichen in § 4 BBodSchG niedergelegt ist, und der (konkretisierenden) „Heranziehung“ des Störers durch die Behörde zur Erfüllung besagter Pflichten. Diese „Heranziehung“ ist in der mit „sonstige Anordnungen“ überschriebenen Norm § 10 BBodSchG charakterisiert.

Der Begriff der „Pflicht“ findet sich neben § 4 Abs. 2, 3 und 6 BBodSchG („verpflichtet“) und § 4 Abs. 4 („Pflichten“) desweiteren in § 10 Abs. 1 und 2 BBodSchG, sowie in §§ 5, 7, 8 BBodSchG. Auf die „Heranziehung“ wird in § 24 Abs. 1 BBodSchG Bezug genom-

¹²⁷ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

¹²⁸ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtnachfolgers für Altlasten, S. 74; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548); *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (287).

¹²⁹ Vgl. § 2 BBodSchG für die begrifflichen Voraussetzungen der Altlast (§ 2 Abs. 5 BBodSchG) bzw. der schädlichen Bodenveränderung (§ 2 Abs. 3 BBodSchG); vgl. ferner die Kollisionsnorm des § 3 BBodSchG.

¹³⁰ *Peine*, NuR 1999, 121.

men. Gemeint ist mit der „Heranziehung“ die Anordnung zur Erfüllung der insbesondere aus § 4 BBodSchG erwachsenden Pflicht gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG.¹³¹

Die Heranziehung bewirkt die Konkretisierung der bodenschutzrechtlichen Pflichten. Wird der Störer gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG durch eine Anordnung „herangezogen“, konkretisiert diese Anordnung seine Pflicht.¹³² Die bodenschutzrechtlichen Pflichten der Bestimmungen des § 4 (und des § 7 BBodSchG)¹³³ enthalten zwar Pflichten zum Schutz des Bodens, ermächtigen aber nicht die Behörden dazu, diese Pflichten durchzusetzen. § 10 Abs. 1 BBodSchG bildet daher als Gegenstück zu diesen abstrakten Pflichten die notwendige Befugnisnorm, die diese Pflichten durchsetzbar macht. Sofern diese Pflichten unmittelbar zu befolgen sind, wie diejenigen des § 4 BBodSchG, bedarf ihre förmliche Durchsetzung doch der Konkretisierung, etwa inwiefern der herangezogene Störer die Sanierung der Altlast durchzuführen hat.¹³⁴

2. Die ordnungsrechtlichen Grundpflichten des § 4 BBodSchG

In § 4 BBodSchG statuiert das Gesetz vom Ansatz der Gefahrenentgegnung her zeitlich gestufte Ordnungspflichten zur Vermeidung (Abs. 1), Abwehr (Abs. 2) und der Beseitigung (Abs. 3) schädlicher Bodenveränderungen im Sinne von § 2 Abs. 3 BBodSchG. Jedenfalls insoweit legt das Gesetz unmittelbar geltende Pflichten in Form sogenannter Grundpflichten für die darin angesprochenen Personen (auch mit entsprechenden Konsequenzen für bestimmte Rechtsnachfolgekonstruktionen speziell bei der Sanierungspflicht¹³⁵) fest.¹³⁶ Diese Personen entsprechen im Grundsatz¹³⁷ den ordnungsrechtlichen Verantwortungssubjekten.¹³⁸ § 4 Abs. 1 BBodSchG richtet sich an den Verursacher,¹³⁹ Abs. 2 adressiert die Zustandsstörer, und Abs. 3 wendet sich an beide Störergruppen.

Der Wortlaut der Absätze weist bestimmte gefahrabwehrende Verhaltensmuster den Störern unmittelbar und ohne Bedingungen zu.¹⁴⁰ Ihr Inhalt ist insoweit hinreichend klar, wenn auch nicht en détail vorgegeben. Diese konkretisierende Funktion, die neben Rechts-

¹³¹ Frenz, BBodSchG, § 10 Rdnr. 4.

¹³² Frenz, BBodSchG, § 10 Rdnr. 1.

¹³³ Sowie auch die Pflichten nach den Rechtsverordnungen auf Grund von § 5 S. 1 BBodSchG sowie §§ 6 und 8 BBodSchG.

¹³⁴ Dazu sogleich.

¹³⁵ Vgl. weiter unten zu § 4 Abs. 3 BBodSchG unter § 4. E. und zu § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG unter § 5. B.

¹³⁶ Frenz, BBodSchG, Vor § 4 Rdnr. 2.

¹³⁷ Die Besonderheit besteht darin, dass die klassischen Störertypen in § 4 Abs. 3 S. 4 und Abs. 6 BBodSchG um besonders Einstandspflichtige, Dereliquenten und den früheren Eigentümer des Grundstücks ergänzt werden.

¹³⁸ Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 34.

¹³⁹ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 1 Rdnr. 11 ff.

¹⁴⁰ Schoeneck, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 4 Rdnr. 10; Frenz, BBodSchG, Vor § 4 Rdnr. 3.

verordnungen nach § 8 Abs. 1 BBodSchG¹⁴¹ die behördlichen Anordnungen nach § 10 Abs. 1 BBodSchG haben, schließen eine unbedingte, unmittelbare Wirkung der Pflichten ohne Konkretisierung gerade nicht aus, sondern dienen umgekehrt gerade zur Verstärkung und Klarifizierung dieser Pflichten im Einzelfall.¹⁴² Die Konkretisierungsmöglichkeit soll aber nicht e contrario dazu führen, dass die Verantwortungszuweisungen des § 4 BBodSchG als Grundverantwortung ohne zusätzliche Konkretisierung wirkungslos sind und die angesprochenen Personen nicht binden. Mithin entfalten diese als Pflichten bereits aus sich heraus unmittelbare Wirkung. Dies ergibt sich auch aus den Gesetzesmaterialien¹⁴³ und korrespondiert zudem mit der Konzeption der Pflichten nach dem BImSchG.¹⁴⁴

Diese Pflichten heißen Grundpflichten, weil sie unmittelbar eine mit unbedingter Geltung versehene – wenn auch ausfüllungsbedürftige – rechtliche Verpflichtung statuieren, die der Adressat grundsätzlich, das heißt ohne behördliche Anordnung, zu erfüllen hat. So werden im BImSchG die Grundpflichten des Immissionsschutzrechts für genehmigungspflichtige Anlagen in § 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 BImSchG sowie für nicht genehmigungspflichtige Anlagen in § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG¹⁴⁵ als allgemein formulierte, aber dennoch unmittelbar wirkende Vermeidungspflichten statuiert.¹⁴⁶ Die erwähnten Normen des BImSchG sind also nicht nur Normen zur Festlegung eines Maßstabs für die Erteilung von behördlichen Maßnahmen, wie der Erteilung von Genehmigungen oder nachträgliche Anordnungen, sondern verpflichten die Gesetzesadressaten, mithin die Anlagebetreiber, unabhängig von einer behördlichen Konkretisierung.¹⁴⁷ Entsprechendes gilt für die Pflichten des BBodSchG.¹⁴⁸

¹⁴¹ Vgl. *Sanden*, in: ders./Schoeneck, BBodSchG, § 8 Rdnr. 1; zur Konzeption einer pflichtenkonkretisierenden Rechtsverordnung im genannten Sinne: *Kloepfer*, Bodenschutzgesetzgebung, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Band 1, S. 35 ff.

¹⁴² *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG § 4 Rdnr. 3.

¹⁴³ Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 34.

¹⁴⁴ *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 3.

¹⁴⁵ Neben den genannten immissionsschutzrechtlichen Pflichten gibt es im BImSchG weitere, spezifische Grundpflichten wie Vorsorgepflichten (§ 5 Abs. 1 Nr. 2), Abfallvermeidungs- bzw.-entsorgungspflichten (§ 5 Abs. 1 Nr. 3, § 22 Abs. 1 Nr. 3), Abwärmenutzungspflichten (§ 5 Abs. 1 Nr. 4) sowie Nachsorgepflichten (§ 5 Abs. 3), die allesamt vollständig bzw. teilweise unmittelbar wirken, vgl. *Jarass*, BImSchG, § 5 Rdnr. 1.

¹⁴⁶ *Jarass*, BImSchG, § 5 Rdnr. 1 f. Vgl. auch zu abfallrechtlichen Grundpflichten, BayVGH, UPR 1997, 193 (194) in Erwiderung zu VGH Kassel, NVwZ 1990, 383.

¹⁴⁷ *Jarass*, BImSchG, § 5 Rdnr. 1 f.

¹⁴⁸ Vgl. *Frenz*, BBodSchG, Vor § 4 Rdnr. 3. *Vierhaus*, NJW 1998, 1262 (1264) und *Schink*, DÖV 1999, 797 (799) vertreten zwar im Hinblick auf § 4 Abs. 1 BBodSchG, dass dieser nur appellative Wirkung hat. Diese Ansicht ist angesichts des klaren Wortlauts der Vorschrift abzulehnen. Auch insoweit besteht eine durchsetzbare Rechtspflicht zur Vermeidung von schädlichen Bodenveränderungen, vgl. *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 4 Rdnr. 10. Diese Frage kann aber im Rahmen der Untersuchung des (übertragbaren) Pflichtencharakter im Hinblick auf eine Perpetuierbarkeit dahingestellt bleiben, da eine Rechtsnachfolge in die Vermeidungspflicht des Abs. 1 mit Konsequenzen für eine Ewigkeitshaftung nur schwer vorstellbar ist. Dasselbe gilt für die Vorsorgepflicht nach § 7 BBodSchG, obwohl auch insofern die Pflicht zur Vorsorge gegen schädliche Bodenveränderungen eine allgemeine Vermeidungs- und

Dass über das Bestehen der Grundpflicht hinaus die Behörde befugt ist, im Wege der konkretisierenden Heranziehung die Pflichten des § 4 BBodSchG im Einzelfall näher zu bestimmen, ist nicht gleichbedeutend mit der Tatsache, dass dem § 4 BBodSchG keine unmittelbare Wirkung zukommt. Die Anordnungen nach § 10 Abs. 1 BBodSchG beziehen sich unmittelbar auf die – unter anderem – in § 4 BBodSchG festgelegten Pflichten. Dieser Bezug setzt vielmehr denotwendig voraus, dass diese Vorschrift Zuweisungen unmittelbarer Pflichten enthält.

Festzustellen bleibt dennoch, ob in der allgemein-ordnungsrechtlichen Konzeption, nach der sich auch das Altlastenrecht bis zum Erlass des BBodSchG gerichtet hat, ebenfalls eine Pflicht allein aufgrund der sich nach den Polizeigesetzen richtenden Störerposition besteht, selbst wenn noch keine ordnungsbehördliche Konkretisierung stattgefunden hat.

V. Erfüllung des ordnungsrechtlichen Störungstatbestandes als Begründung einer abstrakten Pflicht

Die Bejahung des Vorliegens einer übergangsfähigen materiellen Grundpflicht mag für neue Rechtsnachfolgetatbestände nach dem BBodSchG unproblematisch sein. Vor seinem Inkrafttreten wurden aber etwa Gefahrerforschungs- oder Sanierungspflichten im Wege des allgemeinen Polizeirechts umgesetzt.¹⁴⁹ Auch außerhalb des Anwendungsbereichs des BBodSchG wird langfristigen umweltrelevanten Schadensentwicklungen nach wie vor im Wege der polizeilichen Generalklausel begegnet. Es stellt sich nach wie vor die Frage, ob auch die (abstrakte) Verantwortlichkeit des allgemeinen Polizeirechts eine übergangsfähige Position beinhaltet.¹⁵⁰

Dies trifft dann zu, wenn man die Konstruktion bzw. den Begriff einer abstrakten Polizeipflicht bejaht. Der Begriff der abstrakten Polizeipflicht indiziert schon als Begriff, dass die abstrakte Störerposition eine materielle Polizeipflicht enthält. Gibt es eine abstrakte Polizeipflicht, besteht damit auch in diesem Stadium mithin eine Verpflichtung des (originären) Störers, die im Hinblick auf die Perpetuierung der Verantwortlichkeit materieller Inhalt der übergehenden Rechtsposition sein könnte. Ob die abstrakte Störerposition überhaupt eine Pflicht für den Rechtsvorgänger beinhaltet, ist nicht unumstritten.¹⁵¹

Verminderungspflicht im Hinblick auf Bodeneinwirkungen enthält, vgl. *Frenz*, BBodSchG, Vor § 4 Rdnr. 2. Hier besteht der Unterschied zur Gefahrbeseitigungspflicht allerdings darin, dass diese erst mit Eintritt der Gefahr entstehen kann, vgl. *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 69.

¹⁴⁹ Näher zur Rückwirkung des § 4 Abs. 3 BBodSchG siehe unten D. III.

¹⁵⁰ Vgl. unten D.

¹⁵¹ Dafür: *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 293; *Martensen*; DVBl. 1996, 286; *ders.*, NVwZ 1997, 442 f.; *Gantner*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, S. 10; *Kloepfer/Thull*, DVBl. 1989, 1121 (1125); *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (459); *Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme, S. 82 ff.; *Peine*, DVBl. 1990, 733; *ders.*, DVBl. 1980, 941; *Czeczotka*, Der Einfluß privatrechtlicher Rechtsverhältnisse auf Erlaß und Inhalt polizeirechtlicher Hoheitsakte - Zugleich ein Beitrag zur Begründung der materiellen Polizeipflicht, S. 43 ff. Dagegen: *Papier*, DVBl. 1996, 125 ff.; *ders.*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 94 f.; *Hölzle*, Das Störungsverbot als präventive

Teilweise wird nämlich die Ansicht vertreten, dass denjenigen, der den Tatbestand der Störereigenschaft bloß abstrakt erfülle, noch solange keine Pflicht trifft, wie diese durch die Ordnungsbehörde konkretisiert ist.¹⁵² Danach umschreibe die abstrakte Verantwortlichkeit gar keine öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Bürgers, sondern bildet nur die bloße Möglichkeit zum Eingriff überhaupt. Demnach wäre auch der Begriff „abstrakte Polizeipflicht“ unbrauchbar und irreführend, da es danach nur eine konkrete Polizeipflicht gibt, weil erst die Konkretisierung die subjektive Verpflichtung schafft. Die in den Generalklauseln der Polizei- und Ordnungsgesetze normierte Verpflichtungsbefugnis der Behörde ist danach lediglich die Möglichkeit einer „Verpflichtbarkeit“ bestimmter Personengruppen.¹⁵³ Erst auf dieser Grundlage komme die Begründung einer späteren konkreten Rechtspflicht in Betracht.¹⁵⁴ Mit der bloßen Möglichkeit zur Konkretisierung stehe aber noch nicht fest, ob und wie die Behörde von ihrer Eingriffsermächtigung Gebrauch machen und die Pflicht tatsächlich aktualisieren werde. Die abstrakte Verantwortlichkeit einer bestimmten Person für eine Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit macht diese demnach also nur zu einer potenziellen Adressatin einer behördlichen Verfügung, nicht zur Trägerin einer bestimmten Verpflichtung. Ob und wie die Behörde von der Eingriffsermächtigung Gebrauch macht, ist aufgrund des ihr eingeräumten Entschließungs- und Auswahlermessens völlig offen. Eine (übergangsfähige) Pflicht könne darin nicht gesehen werden, da eine subjektiv-öffentliche Rechtspflicht erst durch den Erlass einer die Verantwortlichkeit realisierenden und konkretisierenden Verfügung entsteht.

Die überwiegende Meinung geht vom Bestehen einer materiellen Polizeipflicht aus, zu deren Begründung es keines Verwaltungsaktes bedarf.¹⁵⁵ Die Existenz einer materiellen

und repressive Verhaltensnorm im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – Zum Rechtswidrigkeitsproblem der Störung –, S. 144 ff.; *Wagner*, Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern, S. 24 ff. Differenzierend: *Petersen*, Der gesamtschuldnerische Ausgleich, S. 56 f.

¹⁵² *Dietlein*, Nachfolge im Öffentlichen Recht, S. 85 ff.; *Papier*, DVBl. 1996, 125 (127); *ders.*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, 1985, S. 94 f.; *ders.*, in: *Breuer/Kloepfer/Marburger*, Umwelt- und Technikrecht, Band 1, Altlasten und Umweltrecht, S. 59 (78 f.); *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (476); *Petersen*, Der gesamtschuldnerische Ausgleich bei einer Mehrheit polizeirechtlich verantwortlicher Personen, S. 56 f.; *ders.*, NJW 1992, 1202 (1203 f.); *Hölzle*, Das Störungsverbot als präventive und repressive Verhaltensnorm im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – Zum Rechtswidrigkeitsproblem der Störung, S. 144 ff.; *Wagner*, Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern, S. 24 ff.

¹⁵³ *Hölzle*, Das Störungsverbot als präventive und repressive Verhaltensnorm im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – zum Rechtswidrigkeitsmerkmal der Störung –, S. 144, 152.

¹⁵⁴ *Petersen*, Der gesamtschuldnerische Ausgleich bei einer Mehrheit polizeirechtlich verantwortlicher Personen, S. 67, *Hölzle*, Das Störungsverbot als präventive und repressive Verhaltensnorm im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – zum Rechtswidrigkeitsmerkmal der Störung –, S. 156.

¹⁵⁵ *Martensen*; DVBl. 1996, 286; *ders.*, NVwZ 1997, 442 (443); *Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme, S. 82 ff.; *Peine*, DVBl. 1990, 733 (736); *ders.*, DVBl. 1980, 941 (948); *Czeczotka*, Der Einfluß privatrechtlicher Rechtsverhältnisse auf Erlaß und Inhalt polizeirechtlicher Hoheitsakte - Zugleich ein Beitrag zur Begründung der materiellen Polizeipflicht, S. 43 ff.; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 69 ff.; vgl. die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht bejahende Rechtsprechung unten D. II.; insbesondere OVG Lüneburg, NJW 1998, 97 (98), nach dem dezidiert der ordnungsbehördliche Verwaltungsakt seinerseits eine Rechtsregel im Sinne der Ordnungsvorschrift voraussetzt, gegen die verstoßen wird, welcher der Verursacher der Störung zuwidergehandelt hat bzw. der der Zustand der Sache widerspricht.

Polizeipflicht folgt dabei aus der unter materiellen Gesichtspunkten fast unverändert gebliebenen Geltung der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes, die sich im Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz niedergeschlagen hat und in die heutigen Polizeigesetze übernommen worden ist.¹⁵⁶ Das Preußische Oberverwaltungsgericht¹⁵⁷ ist von einem Bestehen der materiellen Polizeipflicht ausgegangen, weshalb diese Ansicht wegen ihrer linearen Tradition durch das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 und die heutigen Polizeigesetze nicht in Zweifel gezogen werden kann.¹⁵⁸

Danach enthält die Erfüllung des Störertatbestandes nicht nur die bloße Möglichkeit der Behörde zum Eingreifen, sondern auch eine materielle Polizeipflicht, mithin eine abstrakte Polizeipflicht.¹⁵⁹ Eine Polizeipflichtigkeit wird so unabhängig von der Inanspruchnahme begründet. Voraussetzung ist das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.¹⁶⁰ Beim Verhaltensstörer geschieht dies durch die ordnungsrechtlich zurechenbare Verursachung der Gefahr oder Störung.¹⁶¹ Weitere Voraussetzung der materiellen Polizeipflicht ist insofern auch nicht die objektive Gefahrerkennbarkeit.¹⁶² Der Störer ist unabhängig von dieser verpflichtet, die Gefahr zu bekämpfen.¹⁶³ Lediglich wird er dies mangels Erkennbarkeit dann noch nicht tun. Insofern ist die objektive Gefahrerkennbarkeit bloß eine tatsächliche Voraussetzung zur Befolgung dieser abstrakten Polizeipflicht.¹⁶⁴

Ist in den Fällen der Haftungsperpetuierung eine behördliche Anordnung noch nicht ergangen, stellt sich damit grundsätzlich die Frage, ob der Rechtsnachfolger in die ordnungsrechtliche Stellung des Rechtsvorgängers unmittelbar als Pflichtiger einrückt. Bejaht man einen solchen Übergang, könnte gegen den Rechtsnachfolger dann unmittelbar eine Anordnung ergehen, so wie im Falle der Rechtsnachfolge in die konkretisierte Polizeipflicht eine gegen den Rechtsvorgänger ergangene Anordnung gegen den Rechtsnachfolger vollstreckt werden kann.

¹⁵⁶ *Peine*, DVBl. 1980, 941 (948); *Czeczatka*, Der Einfluß privatrechtlicher Rechtsverhältnisse auf Erlaß und polizeilicher Hoheitsakte - Zugleich ein Beitrag zur Begründung der materiellen Polizeipflicht, S. 43 ff.

¹⁵⁷ PrOVGE 24, 395 (399); 47, 294 (295).

¹⁵⁸ *Grunwaldt*, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, S. 114.

¹⁵⁹ Siehe oben.

¹⁶⁰ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (443).

¹⁶¹ *Kloepfer/Tull*, DVBl. 1989, 1121 (1125); *Kohler-Gehrig*, NVwZ 1992, 1049 (1050).

¹⁶² Insofern wohl missverständlich von *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (443).

¹⁶³ Ganz h.M., vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1990, 781; *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (9); *Brandner*, Gefahrerkennung und polizeirechtliche Verhaltensverantwortlichkeit, 1990, S.24 ff.

¹⁶⁴ Zum Parallelproblem der Erkennbarkeit der Entwicklung schädlicher Bodenveränderungen als tatsächliche Voraussetzung deren Vermeidbarkeit, vgl. § 4 BBodSchG, vgl. *Frenz*, § 4 Abs. 1 Rdnr. 26 ff., 32 ff.

C. Grundsätzliche Überlegungen zur Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht

I. Hintergrund

Innerhalb der Problematik der Rechtsnachfolge in die Ordnungspflicht sind schließlich zwei Fragen voneinander zu unterscheiden:¹⁶⁵ Die Frage zunächst nach der Übergangsfähigkeit der Polizeipflicht schlechthin (II.) und die Frage des Vorhandenseins bzw. der Herleitung einer Nachfolgenorm, eines Übergangsbefehls, der dem Vorbehalt des Gesetzes gerecht wird (III.).

Die Frage nach der Übergangsfähigkeit der Ordnungspflicht wird im darauf folgenden Schritt entsprechend der Argumentationslinie der Ansichten, die danach differenziert haben, ob die Rechtsnachfolge in eine konkrete oder eine abstrakte Polizeipflicht stattfindet, dargestellt.¹⁶⁶ Wenn man mit den Argumenten von oben der Ansicht folgt, dass auch die abstrakte Polizeipflicht eine Pflicht darstellt, die sich an den Bürger richtet,¹⁶⁷ verliert diese Unterscheidung für die Rechtsnachfolgeproblematik indes ihre Trennschärfe. Dennoch bleibt zu untersuchen, ob die konkreten und auch die abstrakten Polizeipflichten nach der allgemeinen ordnungsrechtlichen Dogmatik überhaupt übergehen können.

II. Übergangsfähigkeit der durch behördliche Anordnung konkretisierten Haftung

1. Frühere Auffassung: Fehlende Übergangsfähigkeit aufgrund Höchstpersönlichkeit

Zumindest früher, das heißt bis Ende der 60er Jahre, wurden öffentlich-rechtliche Pflichten, die nicht auf die bloße Zahlung von Geld gerichtet waren, als höchstpersönliche Pflichten angesehen.¹⁶⁸ Diese Pflichten waren nach ganz herrschender Auffassung personal gebunden und konnten dementsprechend auch nicht übergehen.¹⁶⁹ Diese Auffassung existierte unabhängig davon, ob diese Pflicht durch ein Verhalten begründet war oder aus der Zustandsverantwortlichkeit resultierte.¹⁷⁰ Sowohl die Verhaltens- wie auch die Zustandsstörereigenschaft galt aufgrund ihres höchstpersönlichen Charakters als unübertragbar.

¹⁶⁵ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (286); *Peine*, DVBl. 1980, 941 (946); *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdnr. 50; *von Mutius*, VerwArch. 71 (1980), 93 (98).

¹⁶⁶ Siehe oben.

¹⁶⁷ Siehe oben.

¹⁶⁸ *Von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1.

¹⁶⁹ BVerwGE 10, 282 (285); BayVGh, BayVBl. 1970, 328; *Finkelburg*, JuS 1965, 496 ff.; *Uhlig*, DÖV 1962, 334; *Schenke*, GewArch 1976, 1; *Drews/Wacke*, Allgemeines Polizeirecht, 7. Auflage (1961), S. 209 f.; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, S. 191 f.; *Hurst*, DVBl. 1963, 804.

¹⁷⁰ Vgl. *Peine*, DVBl. 1980, 941 (942 f.).

Genauso erübrigte sich eine Differenzierung danach, ob ein Übergang konkreter oder abstrakter Polizeipflichten stattgefunden hatte. Dies ergab sich bereits daraus, dass der Übergang der Verpflichtung an sich in jedem Ausgestaltungsgrad abgelehnt wurde, ob konkret oder abstrakt. Ebenso wenig spielte der Typus des für die Übertragung in Frage kommenden Rechtsnachfolgesachverhaltes eine Rolle: Weder die Einzel- noch die Gesamtrechtsnachfolge vermochten danach einen für die Pflichtennachfolge tauglichen Tatbestand zu begründen. Nach dieser Auffassung konnte eine Anordnung nur gegenüber demjenigen ergehen, an den das Gesetz die aus dem Gesetz resultierende Pflicht ausdrücklich richtete, also nur an die aktuellen Störer. Ein Adressatenwechsel würde nach dieser überkommenen Auffassung nämlich eine substantielle Veränderung des der Anordnung zugrunde liegenden Rechtsverhältnisses bedeuten. Die Pflicht, die nunmehr ein neues Zuordnungsobjekt trifft, kann danach denotwendig nicht dieselbe Pflicht sein, die die Behörde gegenüber dem Rechtsvorgänger konkretisiert hat bzw. hätte konkretisieren können.

Daher waren dieser Auffassung zufolge Rechte und Pflichten des öffentlichen Rechts einer Übertragung vollends entzogen. Sie blieben in der Person des Verpflichteten haften und erloschen mit dessen Tod bzw. Übergang. Dies galt insbesondere für die Polizeipflicht.¹⁷¹ Eine „Ewigkeitshaftung“ wäre von daher schon gar nicht möglich gewesen.

Im Hinblick auf die Polizeipflichten wurde nämlich zwischen der primären Handlungspflicht und der Zahlungspflicht auf der Sekundärebene für eine vorgenommene behördliche Ersatzvornahme unterschieden. Erstere galt als höchstpersönlich, so dass diese mit dem Störer „ins Grab sank“.¹⁷² Allenfalls die Zahlungspflicht war nach damaliger Auffassung rechtsnachfolgefähig.¹⁷³

2. Auffassungswandel im Hinblick auf die Höchstpersönlichkeit

Die Meinung, die jedenfalls eine Übergangsfähigkeit der konkretisierten Polizeipflicht bejaht, setzte sich erst Anfang der 70er Jahre durch.¹⁷⁴ Das BVerwG verneinte in seiner Leitentscheidung vom 22.1.1971 den höchstpersönlichen Charakter einer konkretisierten Polizeipflicht, die sich auf ein Grundstück bezog.¹⁷⁵

Bei dem Fall, den das BVerwG zu entscheiden hatte, ging es um die Gesamtrechtsnachfolge in die konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit. Die Gesamtrechtsnachfolge in die konkretisierte Gesamtrechtsverantwortlichkeit wurde im Folgenden auch von den Oberverwaltungsgerichten bejaht.¹⁷⁶

¹⁷¹ *Peine*, DVBl. 1980, 941.

¹⁷² *Ossenbühl*, NJW 1968, 1992 (1996).

¹⁷³ *Ossenbühl*, NJW 1968, 1992 (1996).

¹⁷⁴ *Ihmels*, DVBl. 1972, 481 (482); *Wallerath*, JuS 1971, 460 (463 f.); *Oldiges*, JA 1978, 541 (542); *von Mutius*, VerwArch. 71 (1980), 93 (98 f.).

¹⁷⁵ BVerwG, NJW 1971, 1624 ff.

¹⁷⁶ VGH Kassel, DVBl. 1977, 255; ; VGH Mannheim, NJW 1977, 861 f.; OVG Koblenz, DÖV 1980, 654 f.; OVG Lüneburg, BRS 33 Nr. 179; OVG Münster, DVBl. 1973, 226 (226 f.).

Strukturell machte die Rechtsprechung bei dem Übergang der (konkretisierten) Zustandsstörereigenschaft auch keinen Unterschied, ob der Übergang im Wege der Gesamtnachfolge oder im Wege der Einzelrechtsnachfolge vonstatten ging.¹⁷⁷ Begründet wird die Gemeinsamkeit mit dem dinglichen Bezug der übergehenden Zustandsverantwortlichkeit.¹⁷⁸ Geht die Sache im Wege der Gesamt- oder der Sonderrechtsnachfolge über, wird die Verantwortlichkeit perpetuiert.

Die Einzelrechtsnachfolge in die durch behördliche Anordnung konkretisierte (Zustands)Verantwortlichkeit wurde bereits vor der erwähnten Leitentscheidung des BVerwG von einem Obergericht bejaht: Mit Urteil vom 3.10.1969 stellte das OVG Saarlouis fest, dass die Einzelrechtsnachfolge in die konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit möglich sei, da die übergehende Beseitigungspflicht grundstücksbezogen und nicht höchstpersönlich sei.¹⁷⁹ Auch diese Ansicht wurde durch die spätere Rechtsprechung bestätigt.¹⁸⁰

Im Laufe dieser Rechtsprechung wurde die oben skizzierte Auffassung, dass eine Rechtsnachfolge in die (zumindest konkretisierte) Polizeipflicht wegen deren Höchstpersönlichkeit bzw. deren Unvertretbarkeit nicht möglich sei, in den letzten fünfundzwanzig Jahren aufgegeben. Seither hat sich die Meinung durchgesetzt, dass mithin jedenfalls diejenigen Pflichten, die auch durch einen Dritten erfüllt bzw. im Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden können, vertretbar und daher grundsätzlich der Rechtsnachfolge fähig sind.¹⁸¹

3. Übergangsfähigkeit der konkreten Verhaltensstörerhaftung

Sofern die Polizeipflicht durch eine behördliche Anordnung konkretisiert ist, gilt diese prinzipielle Nachfolgefähigkeit nach einhelliger Ansicht grundsätzlich auch für die Verantwortlichkeit des Verhaltensstörers.¹⁸² Da die Verantwortlichkeit unstreitig als eine erfüllbare Pflicht von der Behörde hinreichend konkretisiert worden ist, kann diese Pflicht

¹⁷⁷ VGH Mannheim, NJW 1977, 861 f., der sogar den Mieter als Rechtsnachfolger des Eigentümers ansah, diesbezüglich zweifelnd der BayVGH, BauR 1992, 613.

¹⁷⁸ OVG Münster, NVwZ 1987, 427, NVwZ-RR 1997, 12 (13); VGH Mannheim, NVwZ 1992, 392 für den Fall der Einzelrechtsnachfolge; BVerwG, NJW 1971, 1624; a.A. *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdnr. 51.

¹⁷⁹ OVG Saarlouis, BRS 22, Nr. 215.

¹⁸⁰ OVG Koblenz, BRS 40 Nr. 234, BRS 42 Nr. 219; OVG Bremen, NJW 1985, 2660; BayVGH, BRS 35 Nr. 214, BayVBl. 1981, 371 f., BayVBl. 1983, 21; a.A. VGH Kassel, DVBl. 1977, 255 (256); offengelassen vom OVG Lüneburg, NJW 1980, 78.

¹⁸¹ BVerwG, NJW 1971, 1624 ff.; *Dreows/Wacke/Vogel/Martens*, S. 298 f.; *Ossenbühl*, NJW 1968, 1992 ff.; *Stober*, NJW 1977, 123 ff.; *Schlabach/Simon*, NVwZ 1992, 143 ff.; *Ihmels*, DVBl. 1972, 481 (482); *Wallerath*, JuS 1971, 460 (463 f.); *Oldiges*, JA 1978, 541 (542); a.A. *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 187 ff.

¹⁸² *Dreows/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 301; *Schlabach/Simon*, NVwZ 1992, 143 (145); *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 103; Im Zusammenhang mit Altlasten: *Breuer*, NVwZ 1987, 751 (756 m.w.N.); *ders.*, JuS 1986, 359 (364); *Papier*, NVwZ 1986, 256 (262); *ders.*, DVBl. 1985, 873 (878 f.); *Kothe*, Altlastenrecht in den neuen Bundesländern, S. 85; *ders.*, VerwArch. 88 (1997), 456 (474).

als nicht höchstpersönliche Pflicht¹⁸³ auf den Rechtsnachfolger übergehen. Voraussetzung für den Übergang ist dennoch ein Übergangstatbestand, eines Rechtsgrundes für den Eintritt des Nachfolgers in die Rechte- oder Pflichtenposition des Vorgängers.¹⁸⁴

4. Verbleibende Zweifel im Hinblick auf die Übergangsfähigkeit

Dennoch sind bis in die jüngste Vergangenheit bezüglich der grundsätzlichen Übergangsfähigkeit der Ordnungspflicht begründete Zweifel geblieben. Danach erscheint insbesondere der vom BVerwG¹⁸⁵ exemplarisch vorgenommene Schluss von der Vertretbarkeit der Erfüllung der Polizeipflicht auf die Nichthöchstpersönlichkeit der Polizeipflicht und damit auf deren Übergangsfähigkeit als zu kurz gegriffen.¹⁸⁶

Während das eine die Erfüllung der Polizeipflicht betreffe, ginge es bei Letzterem um die Pflicht selbst. Anschaulich zeigt *Ossenbühl* anhand des Beispiels von Beugemitteln in der Verwaltungsvollstreckung, dass ein in Geld zu erfüllendes Zwangsgeld zwar von jedem Dritten erfüllt werden könne und damit vertretbar ist, es dennoch gemeinhin als unerträglich angesehen wird, die Pflicht zur Erfüllung des Zwangsgeldes im Wege der Rechtsnachfolge übergehen zu lassen, so dass dieser Übergang letztlich an der „Höchstpersönlichkeit“ der übergehenden Pflicht scheitere.¹⁸⁷ Andererseits ist allerdings festzuhalten, dass auch vor der Einführung des BBodSchG und insbesondere des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG diese Bedenken in der Minderheit blieben.¹⁸⁸

III. Übergangstatbestände

1. Der Nachfolgetatbestand

Für die Rechtsnachfolge bedarf es also eines Nachfolgetatbestandes, der diesen Übergang ermöglicht.¹⁸⁹ Ein solcher muss in regelmäßiger Ermangelung einer ausdrücklichen (öf-

¹⁸³ Siehe oben II. 1.

¹⁸⁴ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 300; *Peine*, DVBl. 1980, 941 (945); *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., § 11 Rdnr. 51; *Stober*, NJW 1977, 123 ff.; vgl. auch OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 70.

¹⁸⁵ BVerwG, NJW 1971, 1624 ff.

¹⁸⁶ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 60; ähnlich: *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 347; siehe bereits *von Mutius*, VerwArch. 71 (1980), 93 (99); *Schenke*, GewArch 1976, 1 (8).

¹⁸⁷ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 64 mit Verweis auf OVG Münster, BRS 35 Nr. 217; vgl. auch § 45 Abs. 1 S. 2 AO 1977, wo die Unvererblichkeit festgesetzter Zwangsgelder ausdrücklich festgelegt ist. Vgl. auch *Riedl*, Die Rechts- und Pflichtennachfolge im Verwaltungsrecht, S. 148 ff. zur Kritik an dem „vieldeutigen“ und „inhaltsleeren“ Unterscheidungskriterium der Höchstpersönlichkeit.

¹⁸⁸ So steht die Verwaltungsrechtspraxis prinzipiell auf dem Standpunkt, dass zumindest konkretisierte Polizeipflichten übergangsfähig sind.

¹⁸⁹ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 300; *Stober*, NJW 1977, 123 ff.; *Peine*, DVBl. 1980, 941 (945).

fentlich-rechtlichen) Sondervorschrift¹⁹⁰ im Wege der Rechtsfortbildung hergeleitet werden.¹⁹¹

2. Gesamtrechtsnachfolge

a) Allgemein

Der Übergang erfolgt (in Ermangelung eines explizit öffentlich-rechtlichen Übergangsbefehls) nach h.M. im Wege der Gesamtrechtsnachfolge anhand der einschlägigen Normen des Zivilrechts.¹⁹² In Frage kommen die ursprünglich zivilrechtlichen Nachfolgetatbestände der Gesamtnachfolge, in unmittelbarer¹⁹³ bzw. – so die Rechtsprechung und die h.M. – analoger Anwendung.¹⁹⁴

b) Die einzelnen Rechtsnachfolgetatbestände

Einen derartigen Rechtsgrund liefert im Falle der Gesamtrechtsnachfolge durch Erbgang die entsprechende Anwendung der §§ 1922, 1967 BGB.¹⁹⁵ Danach gehen die nachfolgefähigen Rechte und Pflichten des öffentlichen Rechts auf den Erben über. Die an den Erblasser gerichtete Anordnung verpflichtet dann auch den Erben.¹⁹⁶

Im Altlastenrecht bedeutsamere Beispiele als die Erbschaft sind die Gesamtrechtsnachfolgetatbestände gesellschaftsrechtlicher Art – gerade weil hier die Steuerungsmöglichkeit der Gesamtrechtsnachfolge ein nicht zu unterschätzendes und rechtspolitisch beachtliches

¹⁹⁰ Neben dem Sondertatbestand für die Gesamtrechtsnachfolge § 4 Abs. 3 BBodSchG (dazu eingehend unten E.); finden bzw. fanden sich solche Regelungen für den Altlastenbereich in § 94 Abs. 3 S. 3 SächsWG, § 13 BlnBodSchG, § 12 Abs. 1; Art. 68a Abs. 1 S. 2 BayWG, § 12 Abs. 1 HessAltlastG bzw. § 21 Abs. 1 Nr. 2 HessAbfAG und § 20 Abs. 1 ThürAbfAG; vgl. auch die hierzu ergangenen Beschlüsse: BayVGH, NVwZ-RR 1995, 647; VGH Kassel, DÖV 1990, 211. Die Einzelrechtsnachfolge ist jedenfalls dann zulässig, wenn Spezialbestimmungen diese erlauben; solche Bestimmungen finden sich auf dem Gebiet des Bauordnungsrecht in einigen Landesbauordnungen: z.B. §§ 89 S. 3 BauO Bayern, 78 S. 3 BauO Rheinland-Pfalz, 77 Abs. 3 BauO Saarland, 77 S. 3 BauO Sachsen, 77 Abs. 1 BauO Thüringen.

¹⁹¹ BVerwG, NJW 1971, 1624; OVG Koblenz, DÖV 1980, 694; vgl. auch *Breuer*, JuS 1986, 359 (363 f.); *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 299; *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (17); *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, 1995, S. 43 f.; *Pape*, NJW 1992, 2661 (2665); *Papier*, NVwZ 1986, 256 (262); *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip?, S. 128.

¹⁹² *Peine*, DVBl. 1980, 941 (946); *Hardt*, DÖV 1971, 685 (687 f.). Zu Zweifeln im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes unten 4.

¹⁹³ *Stadie*, DVBl. 1990, 501 (502); *Hurst*, DVBl. 1963, 804 (806); *Hauelsen*, DVBl. 1962, 547 (548).

¹⁹⁴ BVerwGE 64, 105 (108); OVG Koblenz, DÖV 1980, 654 (655); siehe auch BVerfG, DVBl. 1997, 351 m. Anm. *Schwabe*; *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdnr. 51; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 300; *Wallerath*, JuS 1971, 460 (464);

¹⁹⁵ OVG Münster, NJW 1989, 2834; *Schoch*, JuS 1994, 1026 (1030); für eine unmittelbare Anwendung der BGB-Vorschriften *Stadie*, DVBl. 1990, 501 ff.; sehr kritisch hierzu *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 188

¹⁹⁶ Vgl. BVerwG, NJW 1971, 1624; vgl. auch BVerwG, DVBl. 1982, 78; siehe auch *von Mutius*, VerwArch. 71 (1980) 93 (99).

Missbrauchspotenzial birgt.¹⁹⁷ Die relevanten Gesamtrechtsnachfolgetatbestände sind die Verschmelzung¹⁹⁸ (§§ 2-122 UmwG, insbesondere § 20 Abs 1 Nr. 1 UmwG¹⁹⁹) und die Spaltung²⁰⁰ von Unternehmen (§§ 123-173 UmwG). In diesen Fällen tritt eine andere juristische Person an die Stelle der bisherigen.²⁰¹ Dabei führt die Unternehmensspaltung in ihren drei Formen, der Aufspaltung, der Abspaltung und der Ausgliederung,²⁰² zu einer sogenannten partiellen Gesamtrechtsnachfolge der die Unternehmensvermögensmasse jeweils aufnehmenden Rechtsträger.²⁰³ Dies geschieht entweder durch vertragliche (§ 131 Abs.1 Nr. 1 UmwG) bzw. quotale Zuweisung auf alle übernehmenden Rechtsträger (§ 131 Abs. 3 UmwG) im Falle von Regelungslücken im Aufspaltungsvertrag.

Gemäß § 133 Abs. 1 S. 1 UmwG haften für die Verbindlichkeiten des übertragenden Rechtssträgers (zunächst) alle an der Spaltung beteiligten Rechtsträger. Jedoch nur derjenige ist Gesamtrechtsnachfolger, dem im Spaltungs- und Übernahmevertrag die Verbindlichkeiten des übertragenden Rechtssträgers zugewiesen worden ist.²⁰⁴

Die Rechtsnachfolger haften sowohl bei der Verschmelzung²⁰⁵ als auch bei der Spaltung²⁰⁶ unbeschränkt, ohne eine Möglichkeit zur Begrenzung der Rechtsnachfolge auf den Wert des übernommenen Vermögens.

c) *Keine Gesamtrechtsnachfolgetatbestände*

Der Schuldbeitritt durch Firmenübernahme (§ 25 HGB) und der bloße Formwechsel (§§ 190 ff. UmwG²⁰⁷) sind dagegen keine Gesamtrechtsnachfolgetatbestände.²⁰⁸

Keine Gesamtrechtsnachfolge im Sinne der ordnungsrechtlichen Dogmatik ist daher auch die Rechtsnachfolge durch den Übergang einzelner Sachen oder Sachgesamtheiten, hinsichtlich der der BGH in seinem Urteil vom 19.2.1990 im Hinblick auf den Vermögens-

¹⁹⁷ Siehe unten D. I. 2.

¹⁹⁸ BayVGh, ZfW 1989, 147 (150 f.); OVG Münster, UPR 1984, 279 (280).

¹⁹⁹ So ordnet § 20 Abs. 1 Nr. 1 UmwG an: „Das Vermögen der übertragenden Rechtsträger geht einschließlich der Verbindlichkeiten auf den übernehmenden Rechtsträger über.“

²⁰⁰ *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 23; *Theuer*, DB 1999, 621.

²⁰¹ VGh Kassel, UPR 2000, 151.

²⁰² Näher etwa *Becker*, DVBl. 1999, 134 (138).

²⁰³ *Dehmer*, UmwG, § 131 Rdnr. 4; *Goutier*, in: ders./Knopf/Tulloch, UmwG, § 131 Rdnr. 3 ff; *Theuer*, DB 1999, 621. So ordnet § 131 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 UmwG an: „Das Vermögen des übertragenden Rechtsträgers, bei der Abspaltung und Ausgliederung der abgespaltenen oder ausgegliederten Teile des Vermögens einschließlich der Verbindlichkeiten gehen entsprechend der im Spaltungs- und Übernahmevertrag vorgesehenen Aufteilung jeweils als Gesamtheit auf die übernehmenden Rechtsträger über.“

²⁰⁴ Vgl. § 133 Abs. 3 UmwG; *Becker*, DVBl. 1999, 134 (138 f.).

²⁰⁵ *Dehmer*, UmwG, § 20 Rdnr. 20 ff.

²⁰⁶ *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90h.

²⁰⁷ Vgl. § 202 UmwG.

²⁰⁸ VGh Kassel, UPR 2000, 151; zum Formwechsel auch *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 20.

übergang einer Personengesellschaft von „Gesamtrechtsnachfolge“ gesprochen hat.²⁰⁹ Die dort angesprochene „Gesamtrechtsnachfolge“ von Sachen als Übertragungstatbestand ist im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG für das verursacherbezogene Ordnungs- und insbesondere Bodenschutzrecht nicht denkbar.²¹⁰

Anzumerken ist diesbezüglich aber, dass das Bodenschutzrecht in § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG („handelsrechtlicher Grund“)²¹¹ unter bestimmten Voraussetzungen den Übergang der Sanierungshaftung auch im Zusammenhang solcher sach- bzw. sachgesamtheitsbezogenen „buy-out-Situationen“²¹² wie den eben erwähnten § 25 HGB ausdrücklich erfasst.²¹³ Der Unterschied der Gesamtrechtsnachfolge zu solchen „buy-out-Situationen“ ist, dass diese besonderen Durchgriffstatbestände die Rechtsnachfolge nur bestimmter Pflichten erfassen, mithin also gerade kein Übergang sämtlicher Rechte und Pflichten stattfindet.²¹⁴ Damit liegt insofern gerade ein Fall der Einzelrechtsnachfolge vor,²¹⁵ die als Übertragungstatbestand der Ordnungspflicht des Verursachers grundsätzlich nicht geeignet sind.²¹⁶ Davon macht auch § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG keine Ausnahme: Die dort angesprochenen Durchgriffsmöglichkeiten nehmen nämlich nicht die Pflichten des Handlungsstörers, sondern diejenigen des Zustandsstörers ins Visier („juristische Person [...], der ein Grundstück gehört“).²¹⁷ Die Einzelrechtsnachfolge in die abstrakte Zustandsstörereigenschaft wird indes allgemein insofern nämlich als zulässig angesehen, wenn der Einzelrechtsnachfolger die ordnungsrechtlich relevante Sache selbst übernimmt; dann ist der Übernehmende mithin selbst Zustandsstörer.²¹⁸

§ 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG ist insofern bemerkenswert, als es sich hier um Fälle des Schuldbeitritts, also der zusätzlichen Haftung, handeln kann. Mit anderen Worten: Der über das Handelsgeschäft Verfügende kann weiterhin als Verantwortlicher herangezogen werden, der Empfänger tritt daneben in den Pflichtenkreis des Verfügenden hinzu.²¹⁹ Die

²⁰⁹ BGH, BB 1990, 869.

²¹⁰ So ausdrücklich VGH Kassel, UPR 2000, 151. Für das BBodSchG ist der „Verursacherbezug“ der (ordnungsrechtlichen) Rechtsnachfolge in der Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51 ausdrücklich erwähnt worden; vgl. unten D. I. 2.

²¹¹ *Becker*, DVBl. 1999, 134 (140) m.w.N.; *ders.*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 33; *Hilger*, in: *Holzward/Radtke/Hilger/Bachmann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 110; vgl. dazu auch unten § 5. B.

²¹² *Frenz*, *atlasten spektrum* 2000, 157.

²¹³ Neben diesem handelsrechtlichen Durchgriffsgrund des § 25 HGB bezieht sich § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG unter anderem auch auf den gesellschaftsrechtlichen Durchgriffsgrund des § 202 UmwG, womit das BBodSchG auch diese Pflichtenverlagerung erfasst.

²¹⁴ VGH Kassel, UPR 2000, 151

²¹⁵ Vgl. BFHE 100, 353 für die Übertragung des Vermögens einer Kapitalgesellschaft auf ihren alleinigen Gesellschafter.

²¹⁶ Siehe sogleich unter c).

²¹⁷ Siehe unten § 5. B.

²¹⁸ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, *Gefahrenabwehr*, S. 299; anders wieder für die Einzelnachfolge in die bereits konkretisierte Pflichtenstellung, aaO, S. 300.

²¹⁹ *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 33.

Besonderheit liegt darin, dass der nach § 25 HGB Einstandspflichtige nicht selbst Eigentümer bzw. Besitzer der gefahrauslösenden Sache zu sein braucht, dass insofern auch die Einzelnachfolge in das Handelsgeschäft ohne gleichzeitige Übernahme des Grundstücks ausreicht.²²⁰

3. Einzelrechtsnachfolge (in die Verhaltensverantwortlichkeit)

Wo hingegen also die Einzelrechtsnachfolge in die Zustandsstörereigenschaft möglich sein kann,²²¹ ist nach h.M. ein Übergang der Verhaltensstörerhaftung, also der Haftung ohne vornehmlich dinglichen Bezug²²² nur im Wege der Gesamtrechtsnachfolge möglich. Neben dem Spezialfall des eben erwähnten, speziell auf das Bodenschutzrecht zugeschnittenen § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG, der zu einer Haftungsverdoppelung führen kann, ist eine Einzelrechtsnachfolge in jedenfalls personenbezogene²²³ öffentlich-rechtliche Pflichten wie die Polizeipflicht des Verhaltensverantwortlichen allgemein als unzulässig anzusehen.²²⁴ Grund hierfür ist, dass dem einzelnen Bürger keine Verfügungsbefugnis über eine solche Pflicht obliegt. Er soll sich nicht durch Rechtsgeschäft seiner öffentlich-rechtlichen Pflicht entledigen können.²²⁵

4. Zivilrechtliche Sukzessionstatbestände und Vorbehalt des Gesetzes

Die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflichten stellt offensichtlich einen Grundrechtseingriff für den Rechtsnachfolger dar, jedenfalls wenn er aufgrund der Perpetuierung in Anspruch genommen wird. Er wird von der Erweiterung des Kreises der Pflichtigen erfasst und einem Pflichtenregime unterworfen.²²⁶ Dies stellt mithin einen Eingriff in sein Eigentum bzw. seine Handlungsfreiheit dar. Dieser Grundrechtseingriff löst den Vorbehalt des Gesetzes aus.²²⁷ Aber auch die Rechtsnachfolge in die konkrete Polizeipflicht stellt eine zusätzliche Belastung des Rechtsnachfolgers dar, die unzureichend von der analogen Anwendung zivilrechtlicher Normen gedeckt ist,²²⁸ da sich auch hier an die Rechtsnachfolge eine primäre Handlungspflicht und nicht bloß eine Verbindlichkeit im Sinne von § 1967 BGB anschließt.

²²⁰ Vgl. *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 110 f.

²²¹ Siehe soeben.

²²² Vgl. VGH Kassel, NVwZ 1998, 1315.

²²³ Siehe aber die Argumentation des VGH Kassel, NVwZ 1998, 1315 für sogenannte „grundstücks- und anlagenbezogenen Verwaltungsakte“.

²²⁴ *Giesberts*, in: *Fluck*, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 182; *Schink*, DÖV 1999, 797 (801).

²²⁵ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 298.

²²⁶ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 58.

²²⁷ *Schenke*, in: *Steiner*, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188; *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (5); *Riedl*, Die Rechts- und Pflichtennachfolge im Verwaltungsrecht, S. 358 ff.

²²⁸ *Schwabe*, Anm. zu BVerfG DVBl. 1997, 351, DVBl. 1997, 352.

Die h.M. lässt die Rechtsnachfolge von öffentlich-rechtlichen Pflichten allerdings auch dann zu, wenn dieser Übergang nicht ausdrücklich durch öffentlich-rechtliche Normen wie etwa § 45 AO angeordnet ist, indem auf die zivilrechtlichen Normen rekuriert wird.²²⁹ Ob dieser Rekurs auf das Zivilrecht dem Vorbehalt des Gesetzes entspricht, wird gerade unter dem Aspekt der belastenden Analogie zum Teil bezweifelt.²³⁰

Bis zur Einführung einer spezifischen öffentlich-rechtlichen Übertragungsnorm wie des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG konnte man sich im Altlastenrecht nur mit Hilfe folgender Begründungsmöglichkeiten über diese dogmatische Klippe hinwegbewegen: Die zivilrechtlichen Rechtsnachfolgeregelungen sind danach entweder mit der Mindermeinung unmittelbar anzuwenden, weil sie umfassend auch auf die Übertragung öffentlich-rechtlicher Normen angelegt sind.²³¹ Ein anderer Begründungsstrang geht demgegenüber davon aus, dass sich der Pflichtenübergang jedenfalls aus Gewohnheitsrecht rechtfertige.²³² Das Argument, dass die materielle Polizeipflicht bereits vor Rechtsübergang bestehe, also nicht neu konstituiert werde, sondern lediglich den Pflichteninhaber wechsele, mithin der Rechtsnachfolger lediglich die Pflicht seines Vorgängers übernehme,²³³ wurde von der bodenschutzrechtlichen Literatur für die Funktionsweise des § 4 Abs. 3 BBodSchG aufgenommen,²³⁴ erübrigt für das allgemeine Polizeirecht aber gerade nicht die Frage nach der gesetzlichen Übergangsregelung, da auch die Übernahme der Polizeipflicht vom Rechtsvorgänger prinzipiell für den Rechtsnachfolger eine grundrechtliche Belastung darstellt. Schließlich stellt diese Belastung des Gesamtrechtsnachfolgers mit der Polizeipflicht im Ergebnis einen neuen Pflichttatbestand dar, der an sich wie die originäre Neubegründung der Pflicht in der Person des Rechtsnachfolgers ebenfalls dem Vorbehalt des Gesetzes entsprechen müsste.²³⁵

D. Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Ordnungspflicht des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts

I. Hintergrund

Die Gesamtrechtsnachfolge in die konkretisierte Polizeipflicht wird trotz der geäußerten Zweifel im Hinblick auf die generelle Übergangsfähigkeit²³⁶ und auch im Hinblick auf eine dem Vorbehalt des Gesetzes genügende Übergangsnorm²³⁷ von der h.M. bejaht. Vor-

²²⁹ *Peine*, DVBl. 1980, 941 (946); *Hardt*, DÖV 1971, 685 (687 f.).

²³⁰ *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188; *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (5); *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 58.

²³¹ So im Ergebnis *Stadie*, DVBl. 1990, 501 (503 ff.).

²³² Diesen Gedanken sehr kritisch entwickelnd: *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 59.

²³³ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 59.

²³⁴ *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 20; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 57.

²³⁵ *Gerhold*, altlasten spektrum 1998, 107 (109).

²³⁶ Vgl. oben C. II. 4.

²³⁷ Vgl. oben C. III. 4.

liegend besteht das Problem ja weniger bei der Nachfolge in konkretisierte, sondern mehr bei der Rechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten.²³⁸ Die Frage, ob die durch die durch eine vertretbare Handlung erfüllbare Verhaltensverantwortlichkeit auch dann ohne eine besondere gesetzliche Anordnung²³⁹ rechtsnachfolgefähig ist, wenn gegen den Rechtsvorgänger keine behördliche Anordnung ergangen ist, ist weit umstrittener und im Hinblick auf die „Ewigkeitshaftung“ brisanter als die Frage nach der Rechtsnachfolgefähigkeit bereits konkretisierter Polizeipflichten.²⁴⁰

Gerade die (bejahende) Beantwortung dieser Frage hat – jedenfalls vor Einführung des § 4 Abs. 3 BBodSchG – diejenigen Problemfälle insbesondere im Altlastenbereich hervorgebracht, in deren Zusammenhang die „Ewigkeitshaftung“ angesprochen wurde.²⁴¹

II. Streitstand

1. Argumentation im Hinblick auf die Übergangsfähigkeit der abstrakten Polizeipflicht

Die Gesamtrechtsnachfolge²⁴² in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit wird zunehmend bejaht,²⁴³ während sie starke Gegenströmungen bezweifeln²⁴⁴ bzw. vollends ablehnen.²⁴⁵ Auch nach Einführung des § 4 Abs. 3 BBodSchG bestehen jedenfalls noch Unsi-

²³⁸ Von Mutius/M. Nolte, DÖV 2000, 1 f.

²³⁹ Dazu siehe oben.

²⁴⁰ Vgl. von Mutius/M. Nolte, DÖV 2000, 1.

²⁴¹ VG Köln, NVwZ 1994, 927; OVG Münster, NVwZ 1997, 507.

²⁴² Zur Einzelrechtsnachfolge C. III. 3.

²⁴³ BayVGh, NVwZ-RR 1995, 647, ZfW 1989, 147 (151); VGh Kassel, DÖV 1990, 211 sowie für grundstücks- und anlagenbezogene VAe NVwZ 1998, 1315 f.; VG Köln, NVwZ 1994, 927 (929 f.); OVG Münster, NVwZ 1985, 355; OVG Lüneburg, NJW 1998, 97 (98); OVG Koblenz, DÖV 1980, 654. wohl auch OVG Münster UPR 1984, 279 (280), BayVGh, ZfW 1998, 363; nur Geldleistungen betreffen dagegen die oftmals angeführten BGHZ 72, 56 (Abfindungen); 39, 275 (277) (Versorgungsbezüge). Offengelassen durch OVG Bautzen, LKV 1998, 62; OVG Münster NVwZ 1997, 1050. Aus der Literatur: Etwa Oldiges, JA 1978, 541; Schlabbach/Simon, NVwZ 1992, 143 (145); Kloepfer, NuR 1987, 7 (17); ders., Umweltrecht, § 12 Rdnr. 81; Striewe, ZfW 1986, 273; Rehbinder, DVBl. 1991, 421 (424); Stadie, DVBl. 1990, 501 (505); Brandt, Altlastenrecht, S. 148 f.

²⁴⁴ Breuer, NVwZ 1987, 751 (756 m.w.N.); ders., JuS 1986, 359 (364); Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 58 ff.; Kothe, VerwArch. 88 (1997), 456 (475); ders., Altlastenrecht in den neuen Bundesländern, 1996, S. 85.

²⁴⁵ Insbes. durch Papier, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 64 ff.; ders., DVBl. 1985, 873 (878 f.); ders., DVBl. 1996, 125 (127 ff.); sowie Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, 3. Auflage (1995), Abschn. 5 Rdnr. 191 ff.; Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 347; Schwachheim, NVwZ 1988, 225 (226); Thimet, Die Sanierung von Altlasten – rechtliche Instrumente und Vollzug, S. 111 f. Mit ausführlicher Analyse und weiteren Nachweisen Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 44 ff., Schenke, der in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188 jeglicher Rechtsnachfolge skeptisch gegenüber steht (siehe oben), lehnt „insbesondere“ die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht ab.

cherheiten darüber, ob die dortige Regelung für das allgemeine Polizeirecht verallgemeinerungsfähig ist.²⁴⁶

Den Haupteinwand der Gegenmeinung²⁴⁷ bildet das oben²⁴⁸ behandelte Argument, dass eine Rechtsnachfolge in die bloße Störerposition nicht möglich sei, da die Polizeipflicht erst in Form einer gegenüber dem ursprünglichen Störer ergangenen Ordnungsverfügung durch die Behörde zur Pflicht werde.²⁴⁹ Die behördliche Anordnung sei zur Pflichtbegründung konstitutiv.²⁵⁰ Sieht man daher erst die gegen den Rechtsvorgänger erlassene behördliche Anordnung als konstitutive Begründung der Pflicht an,²⁵¹ so besteht auf Seiten des Rechtsvorgängers keine übergangsfähige Pflichtenposition, wenn diese Position nicht durch den Erlass einer gegenüber dem Rechtsvorgänger erlassenen Anordnung geschaffen worden ist.

Nach der bereits vor Inkrafttreten des BBodSchG im Altlastenrecht vertretenen befürwortenden Ansicht stellt die abstrakte Polizeipflicht indes bereits eine materielle Verpflichtung dar, die auch übergangsfähig ist, da eine spätere Konkretisierung auch noch durch die Behörde vorgenommen werden kann, wobei eventuell gebotene Regulierungen der Intensität des Eingriffs auch noch gegenüber dem Rechtsnachfolger über das Übermaßverbot reguliert werden können.²⁵² So hat der Bayerische VGH²⁵³ dazu ausdrücklich ausgeführt, dass der mit der abstrakten Verhaltensverantwortlichkeit umschriebene Status grundsätzlich nachfolgefähig ist und auf den Rechtsnachfolger übergeht, sofern die übrigen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Im konkreten Fall wurde der Übergangsgrund in den umwandlungsrechtlichen Rechtsnachfolgevorschriften gesehen.²⁵⁴

2. Weiterführende Argumentation: Rechtsnachfolge und Verursacherprinzip

a) Rechtspolitische Bedürfnisse

Auf dem Gebiet der Altlastenproblematik wurde vor Inkrafttreten des BBodSchG die Sanierung von kontaminierten Grundstücken mit den gesetzlichen Mitteln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts betrieben. Insbesondere wurde kurz vor

²⁴⁶ Von Mutius/M. Nolte, DÖV 2000, 1 (7). Siehe dazu unten G.

²⁴⁷ Papier, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 67; ders., NVwZ 1986, 256 (262); ders., DVBl. 1985, 873 (878 f.); DVBl. 1996, 125 (126); vgl. zur abstrakten Polizeipflicht oben B. III. 1.

²⁴⁸ Vgl. oben B. V.

²⁴⁹ Kothe, Altlastenrecht in den neuen Bundesländern, S. 85;

²⁵⁰ Vgl. Grunwald, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, dargestellt am Problem der Altlastenproblematik, S. 112.

²⁵¹ Papier, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 64; Wagner, Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern, S. 24 ff.; Hölzle, Das Störungsverbot als präventive und repressive Verhaltensnorm im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – zum Rechtswidrigkeitsmerkmal der Störung –, S. 144 ff.

²⁵² Siehe etwa Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 62.

²⁵³ BayVGH, ZfW 1989, 147 (151).

²⁵⁴ Vgl. oben C. III. 2.

Inkrafttreten ein Welle von Unternehmensumwandlungen und -verschmelzungen mit dem Ziel, einer Inanspruchnahme gezielt zu entgehen, befürchtet.²⁵⁵ Daher wurde der Ansicht, die eine Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht ablehnt, im Hinblick auf diese haftungsrechtliche Perspektive auch unter diesem Aspekt widersprochen.²⁵⁶ Insbesondere *Kloepfer*²⁵⁷ hat diese Bedenken gegen die Verlagerung der Sanierungslasten auf die Allgemeinheit infolge der Umwandlung einer Kapitalgesellschaft besonders hervorgehoben. Damit rechtfertigte sich die Bejahung der umfassenden Rechtsnachfolge in die abstrakte Ordnungspflicht insbesondere aus dem Verursacherprinzips und dessen Leitbild für die materielle Störerzurechnung.

b) *Die Konzeption des BBodSchG*

Dass in der Tat ein Zusammenhang zwischen Verursacherprinzip und einer effektiven Zurechnung des Rechtsnachfolgers besteht, ergibt sich aus der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des BBodSchG.²⁵⁸ Demnach dient die Normierung der Sanierungsverantwortlichkeit des Rechtsnachfolgers nach § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG der „Stärkung des Verursacherprinzips“.²⁵⁹ Das BBodSchG geht mithin davon aus, dass sich das Verursacherprinzip als Zurechnungskonzept, das die materielle Verantwortlichkeit des Sanierungspflichtigen leitet,²⁶⁰ auch durch die Verantwortlichkeitszurechnung auf dessen Rechtsnachfolger verwirklicht wird. Diesem Gedanken begegnen insofern Bedenken, als die dem Verursacherprinzip zugrunde liegende Anreizwirkung den Rechtsnachfolger vielfach gar nicht treffen kann.²⁶¹ So hat der Rechtsnachfolger für ein Verhalten seines Vorgängers regelmäßig gar keinen Beitrag geleistet.²⁶² Er haftet nicht auf Grund eigenen Tuns, sondern nur auf Grund der Rechtsnachfolge, wobei allerdings aus der Perspektive des Erblassers eine Anreizwirkung dahingehend besteht, dem Nachkommen keine sanierungsbedürftigen Grundstücke zu hinterlassen. Das Verhalten des Rechtsnachfolgers selbst führte indes nicht zu Umweltgefahren; er übernimmt diese im Regelfall nur und kann der durch den Vorgänger geschaffenen Situation nur noch reparativ begegnen. Etwas anderes gilt jedoch da, wo Missbrauch vorliegt, etwa wenn der Rechtsnachfolger mit dem Verhaltensverantwortlichen zusammenwirkt.²⁶³ Die Missbrauchsmöglichkeit ist indiziert,

²⁵⁵ *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 325.

²⁵⁶ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (287); *Stadie*, DVBl 1990, 501 (505); *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip?, S. 129 f.; vgl. bereits *Peine*, DVBl. 1980, 941.

²⁵⁷ *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (17).

²⁵⁸ BT-Drucks. 13/6701.

²⁵⁹ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

²⁶⁰ *Breuer*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschn. Rdnr. 12.

²⁶¹ *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 31 f.

²⁶² *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 58; *ders.*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 252. Insofern wird die Verursachereigenschaft aber von der Frage der Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht abgekoppelt.

²⁶³ *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 252.

wo den Verantwortungsträgern des Rechtsnachfolgers das Wissen des Rechtsvorgängers zugerechnet werden kann.²⁶⁴

In der Tat ist das BBodSchG mit der Fülle seiner Verpflichteten betont auf die Verhinderung von Rechtsmissbrauch im Rahmen des Entschlüpfens aus der Haftung angelegt.²⁶⁵ Missbrauch kann gerade in den hier relevanten unternehmensrechtlichen Gesamtrechtsnachfolgetatbeständen vorkommen.²⁶⁶ Die Entscheidungsträger in dem verursachenden Unternehmen sind regelmäßig die gleichen Personen wie diejenigen, die hinter dem Nachfolgeunternehmen stehen. Davon, dass gesellschaftsrechtliche Konstruktionen ein Einfalltor für Manipulation sind, zeugt bereits die Existenz von § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG. Sofern es also um unternehmensbezogene Rechtsnachfolgetatbestände geht, stärkt die Bejahung der Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht das Verursacherprinzip in der Tat.²⁶⁷ Bei der nicht rechtsgeschäftlich herbeizuführenden Gesamtrechtsnachfolge, der Erbschaft, ist indes insoweit kein Missbrauchspotenzial gegeben. Dennoch differenziert das BBodSchG nicht nach missbrauchsrelevanten und missbrauchsirrelevanten Rechtsnachfolgetatbeständen in § 4 Abs. 3 BBodSchG, sondern ordnet den Übergang der abstrakten Ordnungspflicht hier wie da an; eine Stärkung des Verursacherprinzips im Hinblick auf eine Anreizwirkung aus der Perspektive des Rechtsnachfolgers ergibt sich strenggenommen allerdings nur im ersteren Falle.²⁶⁸ Auch dass während der Rechtslage vor Einführung des BBodSchG die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht vor allem gerade dort bejaht wurde, wo es um Unternehmensumgründungen²⁶⁹ und gerade nicht um Erbschaften ging, wenngleich diese Differenzierung von der Literatur im Interesse eines einheitlichen Gesamtrechtsnachfolgebegriffs nicht gemacht wurde, weist ebenfalls in diese Richtung.

III. Aktuelle Relevanz der Rechtsnachfolgeproblematik nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht

Die Problematik umweltrelevanter Langzeitlasten und die Gefahr der Verantwortungsentledigung durch Unternehmensumgründungen spielt nicht nur im Altlastenrecht eine zent-

²⁶⁴ *Schultz*, NJW 1990, 477; zur Wissenszurechnung in der Körperschaft als Voraussetzung für einen Wissensübergang auf den Rechtsnachfolger: *Aden*, NJW 1999, 3098 (3099).

²⁶⁵ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. S. 51.

²⁶⁶ *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (17).

²⁶⁷ Näher oben § 20. C. III. 3.

²⁶⁸ Die Gesamtrechtsnachfolgertypen stehen sich insofern aber wiederum gleich, da beide unabhängig von ihrem Zutun von der Umweltzerstörung durch den Rechtsvorgänger profitiert haben können, vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 397 (390); vgl. unten § 18. C. II. 2. Dieser wirtschaftliche Gewinn wird durch das Verursacherprinzip im Wege der Belastung durch die Sanierungspflicht in beiden Fällen, also auch beim Erben, sofern vorhanden „abgeschöpft“.

²⁶⁹ So stellt BayVGH, ZfW 1989, 147 (151) ausdrücklich klar, dass es ein jedenfalls weder mit dem Sinn und Zweck des Umwandlungsgesetzes noch mit dem der Wassergesetze zu vereinbarendes Ergebnis sei, wenn einer (Kapital-)Gesellschaft die Möglichkeit eröffnet würde, sich durch Verschmelzung mit einer anderen (Kapital-)Gesellschaft von ihrer aus dem Betrieb eines Tanklagers herrührenden Störerhaftung zu befreien. Vgl. auch VGH Kassel, DÖV 1990, 211; VG Köln, NVwZ 1994, 927; OVG Münster, NVwZ 1997, 507; UPR 1984, 279 (280) (letztere spezifisch für Bergbaubetriebe).

rale Rolle, sondern auch vermehrt beim – nach den Mitteln und Regeln des allgemeinen Polizeirecht zu begegnenden – Problem der Spätfolgen des Bergbaus.²⁷⁰ Auch hier besteht ein rechtspolitisch angezeigtes Erfordernis zur Schaffung einer klaren, zweifelsfreien Rechtslage im Bezug auf die Rechtsnachfolge in noch nicht konkretisierte Verantwortungspositionen. Auch hier ergibt sich aus der Ausgangslage vielfach latenter Gefahrentwicklung das Erfordernis, mangels damaliger Erkennbarkeit noch nicht konkretisierter Pflichtenlage einer erstmaligen Heranziehung der Rechtsnachfolger.²⁷¹

Hinzu kommt, dass, auch wenn in Zukunft § 4 Abs. 3 BBodSchG im Altlastenbereich greift,²⁷² die Streitfragen, die sich vor dem Inkrafttreten des BBodSchG am 1.3.1999 stellten, nach wie vor noch eine Rolle spielen. Dies ergibt sich daraus, dass in den zur Zeit anhängigen altlastenrechtlichen Streitigkeiten die Gesetzeslage vor dem 1.3.1999 im Hinblick auf die Rückwirkung des § 4 Abs. 3 BBodSchG nach wie vor beachtlich sein kann.²⁷³ Insofern stellt sich die Frage nach dem zeitlichen Anwendungsbereich des § 4 Abs. 3 BBodSchG.²⁷⁴ Der Umkehrschluss aus den Stichtagsregelungen in § 4 Abs. 5 und Abs. 6 BBodSchG ergibt dabei zunächst, dass die Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers nach § 4 Abs. 3 BBodSchG grundsätzlich auch für Fälle, die vor dem Inkrafttreten des BBodSchG am 1.3.1999 bestanden haben, gelten soll.²⁷⁵ An diese Interpretation anschließend stellt sich die Frage, ob die Auslegung auch mit dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot vereinbar ist.²⁷⁶ Da die Gesamtrechtsnachfolgetatbestände, die am 1.3.1999 schon abgeschlossen sind, auch von § 4 Abs. 3 BBodSchG erfasst werden, liegt ein Fall der echten, retroaktiven Rückwirkung vor.²⁷⁷ Diese ist zwar grundsätzlich unzulässig,²⁷⁸ allerdings einer besonderen Rechtfertigung zugänglich,²⁷⁹ insbesondere dann, wenn sich im Hinblick auf den nunmehr geregelten Zustand kein Vertrauen bilden konnte, das von der jetzigen Regelung abweicht.²⁸⁰ Ein solches Vertrauen konnte sich aber nicht entwickeln, da der § 4 Abs. 3 BBodSchG ohnehin nur das kodifiziert hat, was nach An-

²⁷⁰ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589; bereits *Frenz/Kummermehr*, ZfB 2000, 24; *dies.*, DVBl. 2000, 451.

²⁷¹ Zu „latenten Störungen“ siehe *Friauf*, DVBl. 1971, 713.

²⁷² Dazu sogleich unter E.

²⁷³ VGH Mannheim, DÖV 2000, 782; dazu *Schwartmann*, DStR 2000, 782.

²⁷⁴ *Von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (3 ff.).

²⁷⁵ *Becker*, DVBl. 1999, 134 (136); *ders.*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 22; *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (358); *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (3); *M. Nolte*, NVwZ 2000, 1135 (1136). Im Ergebnis auch: *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 22; *Hilger*, in: *Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 91 mit dem besonderen Hinweis darauf, dass es gerade Zweck des BBodSchG ist, Altlasten also Altfälle zu erfassen. A.A. *Oerder*, in: *ders./Numberger/Schönfeld*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 17; noch *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75 (76).

²⁷⁶ *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (42 ff.).

²⁷⁷ Vgl. BVerfGE 18, 429 (439); 22, 241 (248); 30, 367 (385 f.); 88, 384 (403 ff.).

²⁷⁸ BVerfGE 13, 261 (271), 45, 142 (168).

²⁷⁹ BVerfGE 72, 200 (257 f.).

²⁸⁰ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 59; *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (3 f.); *M. Nolte*, NVwZ 2000, 1135 (1136); nunmehr *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75 (76).

sicht der Verwaltungsrechtsprechung bereits anerkanntes Recht war.²⁸¹ Folgt man dem nicht und betont die Zweifel im Hinblick auf die Rechtslage vor dem 1.3.1999,²⁸² so sind die im Zusammenhang mit der Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht geäußerten Argumente – vorbehaltlich partiell bestehender Landesregelungen – dennoch von Bedeutung. Dann haben diese nämlich spätestens mit Aufkommen der altlastenrechtlichen Diskussion Mitte der achtziger Jahre dazu beigetragen,²⁸³ eine Rechtslage zu schaffen, die im Hinblick auf die Gesamtrechtsnachfolgeproblematik unklar und verworren war, aus der heraus sich ebenfalls kein Vertrauen darauf bilden konnte, dass eine ordnungsrechtliche Heranziehung des Gesamtrechtsnachfolgers ausgeschlossen sei.²⁸⁴

E. Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Sanierungspflicht gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG

Die Regelung, wonach neben dem Verursacher, dem Zustandsstörer und einigen Sonderhaftungsträgern auch der Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers der Sanierungspflicht unterliegt, war, obwohl entsprechende Vorlagen in den Entwürfen zum UGB existierten,²⁸⁵ zunächst im Referentenentwurf vom 22.3.1996 nicht vorgesehen,²⁸⁶ fand aber dann doch Eingang ins BBodSchG. Damit kann letztlich die anhand des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts geführte Diskussion der Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht des Verhaltensverantwortlichen im Altlastenbereich, jedenfalls für die Zukunft,²⁸⁷ offenbleiben. Die oben angesprochenen Zweifel diesbezüglich sind von Gesetzes wegen insofern beseitigt.

Damit stellt sich eine klare Rechtslage seit dem 1.3.1999 im Altlastenrecht dar: Tatsache ist, dass mit § 4 Abs. 3 BBodSchG ein Nachfolgetatbestand geschaffen worden ist, der die Wissenschaft und insbesondere die Rechtsprechung früher oder später in vermehrten Maße mit der Frage der „Ewigkeitshaftung“ konfrontieren wird. An dieser Tatsache werden vorerst auch die zur Vereinbarkeit der Rechtsnachfolgeregelung mit dem Grundgesetz

²⁸¹ *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, § 4 Rdnr. 38; *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 91. Vgl. oben II.

²⁸² VGH Mannheim, DÖV 2000, 782. Danach kann sogar die Behörde nach der Rechtslage des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts von der Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers des (wahrscheinlichen) Handlungsstörers anstelle des Zustandsstörers mit der Begründung absehen, die Möglichkeit einer Gesamtrechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten sei umstritten, weshalb im Falle der Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers eine langwierige prozessuale Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang zu befürchten ist. Zustimmend *M. Nolte*, NVwZ 2000, 1135 sowie *Schwartzmann*, DStR 2000, 782.

²⁸³ *M. Nolte*, NVwZ 2000, 1135 (1136); *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (4 f.); *Papier*, DVBl. 1996, 125 (131 ff.); *Friauf*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschn. Rdnr. 82b.

²⁸⁴ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 60.

²⁸⁵ Vgl. § 348 Abs. 1 Nr. 1 UGB-KomE in: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch; § 303 Abs. 1 UGB-BT, UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

²⁸⁶ Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, 13/6701, S. 35; *Oerder*, NJW 1994, 2181 (2186).

²⁸⁷ Vgl. VGH Mannheim, DÖV 2000, 782 (783).

angestellten Zweifel nichts ändern, zumal sich diese auch gerade auf die „Ewigkeitshaftung“ beziehen.²⁸⁸

Das BBodSchG redet Klartext. Die Einsicht hat sich durchgesetzt, dass zur Stärkung des Verursacherprinzips eine Rechtsnachfolgeregelung zur effektiven Altlastenbekämpfung unabdingbar ist. Die Handlungsstörerverantwortung ist danach de lege lata theoretisch „ad infinitum perpetuierbar“.²⁸⁹ § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG bezieht als Pflichtigen den Rechtsnachfolger des Verursachers mit ein. Der dort genannte Pflichtige ist Zuordnungssubjekt einer konkretisierenden Inanspruchnahme nach § 10 Abs. 1 BBodSchG. Die Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers wird in § 4 Abs. 3 BBodSchG zunächst bezogen auf die (abstrakte) Sanierungspflicht begründet.²⁹⁰

Diese kann durch behördliche Einzelanordnungen gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG konkretisiert werden.²⁹¹ Daraus erwachsen dann detaillierte und vollstreckbare Ordnungspflichten. § 10 Abs. 1 BBodSchG zählt selbst keine Adressaten der Anordnungen auf, sondern verweist auf die Pflichtigen des § 4 BBodSchG. Durch diese Verweisung des § 10 Abs. 1 BBodSchG auf § 4 BBodSchG wird also die potenzielle Adressatenrichtung festgelegt. Dort findet sich neben den klassischen Störertypen sowie den bereits angesprochenen Sonderformen auch der Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers als gleichsam Verpflichteter. Auch der Gesamtrechtsnachfolger ist also Subjekt von Einzelanordnungen nach § 10 Abs. 1 BBodSchG.²⁹² Gleichzeitig ist damit auch die Rechtsnachfolge in die bereits konkretisierte Sanierungsverpflichtung des Verursachers erfasst: Wenn dem Rechtsnachfolger gegenüber Einzelanordnungen ergehen können, spielt es keine Rolle, ob auch dem Rechtsvorgänger gegenüber selbst bereits zu einem Zeitpunkt eine behördliche Anordnung ergangen ist. Die abstrakte Ordnungspflicht erlischt nicht dadurch, dass die Behörde sie konkretisiert. Vielfach ist nämlich zur Präzisierung und zur Berücksichtigung der persönlichen Umstände des Rechtsnachfolgers selbst dann eine behördliche Anordnung diesem gegenüber notwendig, wenn eine solche bereits dem Rechtsvorgänger gegenüber ergangen worden ist und man aus diesem Grund eigentlich eine zweite Konkretisierung gegenüber dem Rechtsnachfolger für entbehrlich hält.²⁹³

²⁸⁸ *Spieth/Wolfers*, Altlasten spektrum 1998, 75 ff.

²⁸⁹ Vgl. auch § 21 Abs.1 Nr. 1 und 2 HessAbfG und § 20 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ThürAbfG zu vergleichbaren Regelungen im Landesabfallrecht.

²⁹⁰ Dies entspricht auch der Forderung des Bundesrates – BT-Drucks. 13/6701, S. 51 – den Kreis der Verpflichteten auf den Gesamtrechtsnachfolger auszuweiten, womit gerade die bislang umstrittene Rechtsfrage geklärt werden, ob eine Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit stattfindet. Vgl. zur abstrakten Sanierungspflicht auch *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Boden- und Altlastenrechts, S. 83 (116 ff.); *Oerder* in *ders./Numberger/Schönfeld*, BBodSchG § 4 Rdnr. 15.

²⁹¹ Vgl. oben C. IV.

²⁹² *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 62, wobei keine zusätzliche originäre Gesamtrechtsnachfolgerhaftung geschaffen wurde, aaO Rdnr. 57, mithin der Gesamtrechtsnachfolger Adressat als Nachfolger ist und nicht Adressat als originärer Störer.

²⁹³ Für das allgemeine Ordnungsrecht *Schlabach/Simon*, NVwZ 1992, 143 (145); *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 103 ff.; zweifelnd, ob von § 4 Abs. 3 BBodSchG auch die Nachfolge in die konkrete Störerverantwortung geregelt worden ist: *Mutius/Nolte*, DÖV 2000, 1 (7). Nach *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 62, wonach §§ 4 Abs. 3, 10 Abs. 3

F. Konsequenzen

I. „Gesamtrechtsnachfolger-Ketten“

§ 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG spricht davon, dass auch „dessen Gesamtrechtsnachfolger“ verpflichtet ist und verweist auf den Verursacher, dessen Gesamtrechtsnachfolger gemeint ist. Die Bezeichnung im Singular könnte darauf hindeuten, dass nur der unmittelbar nachfolgende Rechtsnachfolger in die Pflicht genommen werden kann.

Dies würde aber dem erklärten Telos der Norm des § 4 BBodSchG, das Verursacherprinzip zu stärken²⁹⁴ und den Missbrauch insbesondere durch Unternehmungsumgründungen zu verhindern,²⁹⁵ diametral entgegenlaufen, wenn man sich statt nunmehr mit einer Umgründung mit zwei oder mehr Umgründungen aus der Verantwortung befreien könnte. Deshalb ist als der „Rechtsnachfolger des Verursachers“ auch der Rechtsnachfolger des Rechtsnachfolgers des Verursachers zu verstehen.²⁹⁶

Damit gelangt man zu der von *Ossenbühl*²⁹⁷ befürchteten Konsequenz, dass durch die Möglichkeit der ständigen Weitergabe der Verantwortlichkeit die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit zeitlich entgrenzt wird.

II. Unbeachtlichkeit subjektiver Elemente

Konsequenz der perpetuierbaren materiellen Polizeipflicht ist zunächst, dass der Rechtsnachfolger zu einem unbestimmten späteren Zeitpunkt in die Haftung genommen werden kann, ohne dass es auf dessen Verschulden oder auf die Vorhersehbarkeit der Inanspruchnahme ankommt: § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG legt dem Rechtsnachfolger Pflichten auf. Dies geschieht wie beim originären Störer losgelöst von subjektiven Merkmalen sowohl im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit der Folgen der Verursachung seines Rechtsvorgängers²⁹⁸ als auch losgelöst von der Vorhersehbarkeit des Rechtsnachfolgers, bezogen auf

BBodSchG in beide Richtungen wirkt, ist jedenfalls die Rechtsnachfolge in die konkrete Ordnungspflicht minus a maiore erfasst.

²⁹⁴ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51, näher oben D. II. 2.

²⁹⁵ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 52 zu § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG.

²⁹⁶ Zur Parallelfrage in § 4 Abs. 6 BBodSchG, ob dort nur der jeweils vorangehende frühere Eigentümer gemeint ist, vgl. *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 74 und *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 6 Rdnr. 8, die entgegen der Mindermeinung von *Droese*, UPR 1999, 86 (91) zutreffend davon ausgehen, dass mithin jeder frühere Eigentümer, auf den der Tatbestand zutrifft, erfasst ist.

²⁹⁷ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 51; *ders.*, NVwZ 1995, 547.

²⁹⁸ VGH Mannheim, NVwZ 1990, 781; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 310 ff.; *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (9); *Vollmuth*, VerwArch. 68 (1977), 44 (45); *Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme – dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, S. 87; *Schink*, VerwArch. 82 (1991), 357 (376 f.); a.A. in Bezug auf die Vorhersehbarkeit von Verursachungsfolgen *Herrmann*, DÖV 1987, 666 (674); *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 35 ff.

seine eigene Inanspruchnahme. Grund hierfür ist, dass ja auch die Rechtsnachfolge selbst unabhängig von deren subjektiver Erkennbarkeit eintritt.²⁹⁹

Die Rechtsnachfolge tritt mit allen Konsequenzen auch dann ein, wenn die Gefahr an sich noch latent ist.³⁰⁰ An dem Bestehen der seit der Verursachung vorhandenen materiellen Polizeipflicht ändert auch die Latenz der Gefahr nichts, allerdings ist die Erkenntnis der Gefahr durch die Behörde tatsächliche Voraussetzung für die Geltendmachung des Gefahrbeseitigungsanspruchs.

Wie bei seinem Rechtsvorgänger ist auch ein eventuelles Verschulden bei der Verursachung für die übergehende materielle Polizeipflicht keine Voraussetzung.³⁰¹ Die Verpflichtung des Rechtsnachfolgers kann schließlich bei ihm genau wie bei seinem Rechtsvorgänger auch hier zu einer prinzipiell unbeschränkten Kostenlast führen.³⁰² Schließlich hat die Perpetuierung auch als tatsächliche Konsequenz zur Folge, dass sich die Ausweitung der latenten Gefahr bei einer dynamischen Gefahrenentwicklung zu Lasten desjenigen Rechtsnachfolgers auswirkt, zu dessen Lebzeiten die Gefahr entdeckt wird, weil so dann regelmäßig die Gefahrbeseitigungspflicht von der Behörde aktualisiert wird.

III. „Addition“ von Verursacherbeiträgen

Die eingangs angesprochene „Strenge“ des Ordnungsrechts und die Züge der ordnungsrechtlichen Kausalhaftung³⁰³ werden dann besonders problematisch, wenn sich im Laufe der Zeit Beiträge von Altverursachern im Wege sukzessiver, vor allem gesellschaftsrechtlicher Rechtsnachfolgetatbestände „aufaddieren“.³⁰⁴ Dann haftet der in Anspruch genommene letzte Rechtsnachfolger für die gesamten Verursachungsbeiträge seiner Rechtsvorgänger, auch dann, wenn er selbst nicht zur Schadenssummierung beigetragen hat.³⁰⁵

Die Konsequenz der Kausalhaftung³⁰⁶ ist, dass eine rückwirkende Verschärfung der Haftung aufgrund des durch Weiterentwicklung technologischer Erkenntnis- und Nachweis-

²⁹⁹ *Edenhofer*, in: Palandt, BGB, § 1922 Rdnr. 1.

³⁰⁰ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 17.

³⁰¹ *Drews/Macke/Vogel/Martens*, S. 311; BayVGH, BayVBl. 1996, 438; st. Rspr. Seit PrOVGE 67, 308.

³⁰² *Martensen*, Erlaubnis zur Störung?, S. 111 ff. Vgl. auch § 344 Abs. 1 S. 4 UGB-KomE, demzufolge der Gesamtrechtsnachfolger dem Verursacher bezüglich des Maßes der Verantwortung gleichsteht. Zu möglichen Beschränkungen der Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers, unten § 12. B. III. 3. und § 17. C. III. 3. e.

³⁰³ Siehe oben § 1. B.

³⁰⁴ *Müggenborg*, SächsVBl. 2000, 108; siehe auch *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75 (77); *dies.*, NVwZ 1999, 355 (359 f.); vgl. zum intertemporalen Moment auch *Becker*, DVBl. 1991, 346; desweiteren zur Intertemporalität: *Trzaskalik*, StuW 1992, 135.

³⁰⁵ Zur Gesamthaftung eines mehrerer intertemporalen Verursacher, *Frenz*, BBodSchG § 4 Abs. 3 Rdnr. 19 ff.; *Becker*, DVBl. 1991, 346.

³⁰⁶ Siehe oben § 1. B. II. 3.

möglichkeiten bedingten zeitlichen Wandels der Haftungsstandards eintritt.³⁰⁷ Dieser Effekt wird durch die Perpetuierung zusätzlich verstärkt. Je weiter sich die Gefahr zeitlich von der Verursachung entfernt, umso eher realisiert sich das Entwicklungspotenzial der Gefahr. Umso höher werden aber auch mit fortschreitendem Standard in Wissenschaft und Technik die Anforderungen an die Gefahrenabwehr, da die Anforderungen zur Gefahrbeseitigung den Anpassungen an neue Erkenntnisse im Hinblick auf den Stand der Wissenschaft und Technik unterliegen.

G. Ausweitung der Gesamtrechtsnachfolgehaftung nach § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht?

Es stellt sich die Frage, ob die Norm des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG für die allgemeinordnungsrechtliche Fallkonstellation der Gesamtrechtsnachfolge in abstrakte Verhaltensverantwortlichkeiten verallgemeinerungsfähig oder ob sie auf den Anwendungsbereich des BBodSchG beschränkt ist.

Für bergrechtliche Spätfolgen könnte mit Blick auf die parallele Problem- und Interessensituation und die „thematische Nähe“ (Bodenbezug bzw. die, auch in zeitlicher Dimension, nachhaltige Beeinträchtigung des Bodens durch den Bergbau) die Anwendung dieser Regelung zu erwägen sein.³⁰⁸ Letztlich aber wird das Fehlen einer solchen Regelung im einschlägigen Regime des allgemeinen Polizei und Ordnungsrechts³⁰⁹ und die Nichtanwendbarkeit des BBodSchG konzediert.³¹⁰ Denn auch wenn das Bedürfnis nach einer analogiefähigen Vorschrift für allgemeine Fälle dieser Gesamtrechtsnachfolge vorhanden ist, muss man sich vergegenwärtigen, dass § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG eine als umstritten geltende Einzelfrage im Bereich des Altlastenrechts lösen, nicht jedoch allgemein gültige Präjudizien für das Polizeirecht schaffen wollte.³¹¹ Nicht geregelt in § 4 Abs. 3 ist daher die Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht außerhalb dem Anwendungsbereich des BBodSchG.³¹²

Angesichts der Vielfältigkeit von Gesamtrechtsnachfolgetatbeständen kann es sich anbieten, für dem Bodenschutzrecht ähnliche Fälle für den Einzelfall das Vorliegen einer mit § 4 Abs. 3 S.1 BBodSchG vergleichbaren Interessenslage zu prüfen, wie dies eventuell bei der Begegnung von bergrechtlichen Problemen der Fall sein kann.³¹³ Jedenfalls ist aber eine schablonenhafte Analogiefähigkeit des § 4 Abs. 3 BBodSchG abzulehnen.

³⁰⁷ Zur versicherungsrechtlichen Komponente dieser Problematik, zweifelnd *Kothe*, *VerwArch.* 88 (1997), 456 (481 f.), *Schulz*, *Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen*, S. 327.

³⁰⁸ *Frenz/Kummermehr*, *DVB1.* 2000, 451 (456 f.).

³⁰⁹ *Frenz/Kummermehr*, *DVB1.* 2000, 451 (453).

³¹⁰ *Frenz/Kummermehr*, *DVB1.* 2000, 451, zur prinzipiellen Nichtanwendbarkeit des BBodSchG bei der Grubengasproblematik S. 453; zum Fehlen einer einschlägigen Rechtsnachfolgeregelung S. 457.

³¹¹ *Schoeneck*, in: *Sanden/Schoeneck*, *BBodSchG*, § 4 Rdnr. 37.

³¹² *Von Mutius/M. Nolte*, *DÖV* 2000, 1 (7).

³¹³ Siehe *Frenz/Kummermehr*, *DVB1.* 2000, 451 ff.; *dies.*, *ZfB* 2000, 24 ff.

Andererseits kann dies im Umkehrschluss aber nicht dazu führen, die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht für alle nicht gesetzlich normierten Fälle von vornherein auszuschließen. Daher ergibt sich korrespondierend zu dem oben Gesagten durch Einführung des § 4 Abs. 3 BBodSchG nicht automatisch eine Sperrwirkung für die nicht normierten Universalsukzessionsfälle des allgemeinen Ordnungsrechts.³¹⁴

§ 5 Weitere mögliche Fälle der Ewigkeits- bzw. Langzeithaftung im BBodSchG

A. Haftung des aktuellen Zustandsstörers

Der aktuelle Zustandsstörer, das heißt derjenige, der Eigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt der betreffenden sanierungsbedürftigen bzw. allgemein ordnungswidrigen Sache ist, kann bereits eine lange Zeit der materiellen Polizeipflicht unterliegen, auch ohne dass er davon Kenntnis hat. Der augenfällige Unterschied des Zustandsstörers zum Verursacher und seinem Rechtsnachfolger ist, dass Ersterer stets noch mit der Sache in Verbindung steht, Letztere aber gar nicht (Rechtsnachfolger) bzw. nur einmal zum Zeitpunkt der Verursachung (Verursacher) mit der Sache in Berührung gekommen sein musste.

Fraglich ist, ob die Haftung für bereits sehr lange bestehende Störungen nur dann problematisch ist, wenn die Person nicht mehr in aktueller Beziehung zur Sache steht. Die Gefahr des fehlenden Sachbezugs kann bei der Zustandshaftung des aktuellen Eigentümers bzw. Besitzers aber gerade nicht eintreten, da die Voraussetzung für die Haftung des aktuellen Zustandsverantwortlichen schließlich in diesem Bezug besteht.³¹⁵ Dennoch wird auch für den Zustandsstörer insoweit eine zeitliche Problematik gesehen, als seit Entstehung der (vielfach latenten) Gefahr, bereits ein langer Zeitraum verstrichen sein kann. Die Rede ist hier in erster Linie von der (nichtperpetuierten³¹⁶) Langzeithaftung des Zustandsstörers.³¹⁷ Aus Gründen der Effektivität der Gefahrenabwehr bietet sich die Inanspruchnahme des Zustandsstörers bei Altlastenfällen an, da dessen Inanspruchnahme unabhängig von einem Verursachungsnachweis ist.³¹⁸ Je länger aber die Gefahr besteht und die Verur-

³¹⁴ So hält der VGH Mannheim, DÖV 2000, 782 (783) die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht nach dem PolG trotz BBodSchG für Altfälle offen. Daher hat die Existenz des § 4 Abs. 3 BBodSchG das Bedürfnis nach einer harmonisierenden allgemeinen Nachfolgeregelung de lege ferenda, wonach die Polizeipflicht auf den zivilrechtlichen Rechtsnachfolger nach bestimmten Kriterien übergeht, nicht gestellt. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 301; *Papier*, JZ 1994, 810 (818); *Schoch*, BauR 1983, 532 (541); *von Mutius*, VerwArch. 71 (1980), 93 (105).

³¹⁵ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277).

³¹⁶ Zur perpetuierten Langzeithaftung des Zustandsstörers bestehen keine wesentlichen Unterschiede, oben § 3. B. II. Dies gilt auch für die bereits konkretisierte Ordnungspflicht des Zustandspflichtigen, dazu sogleich unten II.

³¹⁷ Oben § 3. C. Zur Sonderform der „verlängerten Zustandshaftung“ unten D und E.

³¹⁸ *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 231 f.; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 35; siehe auch die Maxime des BBodSchG für eine schnelle und effekti-

sachung der Altlast zurückliegt, umso zweifelhafter kann die Zustandshaftung des gegenwärtigen Eigentümers oder Besitzers für die bislang latent gebliebene Altlast werden.³¹⁹ Dies gilt vor allem dann, wenn neben dem Zeitablauf weitere Umstände wie Nutzungsänderungen, Dispositionen und Investitionen das Grundstück zwischenzeitlich geprägt haben.³²⁰ Hier besteht ein Bedürfnis, die Strenge der ordnungsrechtlichen Haftung des Zustandsstörers zu überwinden.³²¹ *Breuer* fordert daher: „Wo der zeitliche und sachliche Abstand zwischen der Entstehung der Altlast und der gegenwärtigen Sachherrschaft allzu groß wird, muß die Zustandsverantwortlichkeit enden.“³²²

B. Handels- und gesellschaftsrechtliche Durchgriffshaftung beim Zustandsstörer

Die Einstandspflicht nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG kann zu einer „Verdoppelung“ der Pflichten führen. Mithin handelt es sich um einen gesetzlichen Schuldbeitritt.³²³ Nicht nur die ursprünglich verpflichtete juristische Person haftet danach als aktuelle Zustandsstörerin, sondern noch ein gesetzlich angeordneter zusätzlicher Haftungsträger, der Einstandspflichtige.³²⁴

Es kommt mithin zu einer objektiven Loslösung der Pflicht von dem originären Haftungsgrund, hier der Zustandsstörerschaft der juristischen Person, die einer Perpetuierung der Handlungsstörereigenschaft bei der Universalsukzession insofern ähnelt, als auch dort der Haftungsträger und der ursprüngliche Haftungsgrund „auseinanderklaffen“. Die Einstandspflicht ist unabhängig von der Person, für die einzustehen ist; genau wie der Rechtsnachfolger in eine Polizeipflicht Haftungsträger ist, ohne selbst den Haftungstatbestand erfüllt zu haben.

Gerade die Fälle der Nachhaftung³²⁵, in denen der Einstandspflichtige aufgrund gesellschafts- bzw. handelsrechtlicher Anordnung auch dann noch haftet, wenn er gar nicht mehr selbst den originären Haftungszusammenhang erfüllt, können zu besonderen „Verselbstständigungen“ der Haftung führen,³²⁶ wobei zu beachten ist, dass die Einstands-

ve Beseitigung eingetretener Störungen zu sorgen – Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 35.

³¹⁹ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894).

³²⁰ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894).

³²¹ Ansätze für die Begrenzung der Zustandsstörereigenschaft finden sich unter dem Aspekt der sogenannten „Opferposition“ vgl. grundlegend *Friauf*, in: Festschrift für Wacke, S. 293 (301 ff.); *Papier*, DVBl. 1985, 873 (878).

³²² *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894). Zur Behandlung des Zustandsstörers siehe unten § 10.

³²³ *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, vor § 414 Rdnr. 2.

³²⁴ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 78; *Bickel*, NVwZ 2000, 1133 (1135).

³²⁵ Vgl. unten § 12. B. II. zu den Nachhaftungsfällen § 25 HGB; §§ 45, 224 Abs. 2 UmwG, § 133 Abs. 1 UmwG, § 160 HGB und zu deren möglicher zeitlicher Begrenzung.

³²⁶ Siehe unten § 12. B. II.

pflcht nur solange besteht, als der juristischen Person, für die der Betreffende einzustehen hat, das sanierungsbedürftige Grundstück noch gehört.³²⁷

C. Rechtsnachfolge beim Zustandsstörer nach dem BBodSchG

I. Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit und Einstandspflicht nach dem BBodSchG

§ 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG nimmt nur den Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers ins Visier; der nach dem Rechtsnachfolger genannte Zustandsverantwortliche haftet ausschließlich selbst. Auf ihn bezieht sich keine Gesamtrechtsnachfolge.³²⁸ So endet die bodenschutzrechtliche³²⁹ Zustandsverantwortlichkeit regelmäßig³³⁰ beim Eigentumsübergang und entsteht beim Neu-Eigentümer neu.³³¹ Durch die Anknüpfung der Haftung des Zustandsverantwortlichen an aktuelles Eigentum bzw. aktuellen Besitz³³² treten regelmäßig auch keine Rechtsnachfolgeprobleme auf, da sich die Zustandsverantwortlichkeit bereits originär aus der sächlichen Beziehung und nicht bloß derivativ aus der Rechtsnachfolge ergibt.³³³ Eine analoge Erweiterung der Gesamtrechtsnachfolge auf die abstrakte³³⁴ Zustandsverantwortlichkeit erübrigt sich daher, wird daneben aber auch kategorisch abgelehnt.³³⁵

Ebensowenig ist der Rechtsnachfolger des Einstandspflichtigen nach § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG als Pflichtiger des BBodSchG erfasst.³³⁶ Da der Einstandspflichtige selbst auch kein Verursacher ist,³³⁷ ist § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG nicht auf ihn anwendbar.

³²⁷ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 80; ausführlich dazu unten § 12. B. II. 5.

³²⁸ Auch im UGB-KomE des *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, Entwurfsbegründung zum UGB-KomE S. 1033 Fn. 234, wird die Rechtsnachfolge nur für die Verhaltensverantwortlichkeit ausdrücklich geregelt. Vgl. auch *Peine*, UPR 1997, 53 (58).

³²⁹ Im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht ist eine Rechtsnachfolge der Zustandverantwortlichkeit sowohl in die konkretisierte als auch in die abstrakte Polizeipflicht möglich, spielt im Rahmen der „Ewigkeitshaftung“ aber nur eine untergeordnete Rolle, vgl. oben § 3. B. II.; sowie näher zur konkretisierten Zustandverantwortlichkeit sogleich.

³³⁰ D.h. vorbehaltlich der Sonderhaftungen des Derelinquenten und des früheren Eigentümers aus § 4 Abs. 3 S. 4 und Abs. 6 BBodSchG.

³³¹ So auch *Schenke*, in: Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, II Rdnr. 188 für das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht. Vgl. auch *Peine*, UPR 1997, 53 (58).

³³² BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277).

³³³ Vgl. *Kloepfer*, *Umweltrecht*, § 12 Rdnr. 81; *Papier*, JZ 1994, 810 (817).

³³⁴ Zur konkretisierten Zustandverantwortlichkeit, die bei der Problematik der „Ewigkeitshaftung“ keine Rolle spielt, dazu sogleich.

³³⁵ *Von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (7). Vgl. auch VGH Kassel, UPR 2000, 151 (152), wonach der in § 4 BBodSchG genannte Kreis der Verantwortlichen abschließend ist; vgl. auch BVerwG, NVwZ 2000, 1179 (1180); vgl. desweiteren VG Trier, NJW 2001, 531.

³³⁶ VGH Kassel, UPR 2000, 151 (152).

II. Keine Verschärfung durch Rechtsnachfolge in die konkretisierte Zustandsstörereigenschaft

Es ergibt sich beim Zustandsstörer auch kein zusätzliches Problem dadurch, dass die Polizeipflicht bereits durch die Behörde gegenüber dem Rechtsvorgänger konkretisiert worden ist: Zwar entfaltet die Frage nach der Rechtsnachfolge in die Zustandsstörereigenschaft insofern ihr eigenes Gewicht, als die Diskussion um die Frage kreist, ob die spezielle, prozessuale Verantwortlichkeit des Zustandsstörers auch in der Person des Rechtsnachfolgers eintritt.³³⁸ Da aber im Falle der Rechtsnachfolge und damit neben dem Übergang einer gegebenenfalls bereits in der Person des Rechtsvorgängers ergangenen Anordnung auf den Rechtsnachfolger immer auch eine originäre (abstrakte) Verantwortlichkeit für die Sache bei diesem entsteht, aktualisiert sich in diesem Moment eine nicht-derivative Verantwortlichkeit, deren zeitliches Moment zu der gegebenenfalls derivativen, aber bis auf den Umstand der in der Person des Rechtsvorgängers erfolgten Konkretisierung deckungsgleichen Verantwortlichkeit keine Unterschiede aufweist: Die zeitliche Entfernung des Zeitpunkts der Rechtsnachfolge zur Verursachung durch den Handlungsstörer – als zeitlicher Referenzpunkt zur Bestimmung des „Alters“ einer Gefahr – ist exakt genauso groß wie die zeitliche Entfernung des Entstehens der originären abstrakten Verantwortlichkeit in der Person des Rechtsnachfolgers zu dieser Verantwortlichkeit. Erbt der Rechtsnachfolger ein Grundstück, das der Handlungsstörer vor siebzig Jahren kontaminiert hat, spielt es mithin keine Rolle, ob der Erbe auch die Pflichten aus einer gegenüber dem Erblasser ergangenen Sanierungsanordnung übernimmt, da er im selben Moment auch originär selbst als Zustandsstörer haftet.³³⁹ Derivative und abstrakte Verantwortlichkeit sind beide im Wesen inhaltsgleich, erstere letztlich bloß näher konkretisiert. Beide aber „treffen“ den Grundstückserben im selben Moment. Die Entfernung dieses Moments zur Gefahrverursachung birgt ebenfalls zeitliche Probleme, stellt aber keine spezifische Folge der Perpetuierung dar, sondern erschöpft sich im Problem der „Langzeithaftung“.

D. Haftung des früheren Eigentümers

Das neue BBodSchG hat neben der Festschreibung des Gesamtrechtsnachfolgers in den Kreis der Pflichtigen des § 4 BBodSchG auf Betreiben des Vermittlungsausschusses in Erweiterung eines Vorschlags des Bundesrats³⁴⁰ den früheren Eigentümer als neuen Pflichtigentyp eingeführt, dessen Haftung unter zeitlichen Aspekten Potenzial für erhebliche Friktionen aufweist.³⁴¹ Die Haftung des früheren Eigentümers stellt ein teilweise als

³³⁷ Die Einstandspflicht ist nämlich unabhängig von einem kausalen Verursachungsbeitrag, *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 7.

³³⁸ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 102; Vgl. auch *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 187.

³³⁹ BVerfG, DVBl. 1986, 360 (361); BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277).

³⁴⁰ BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

³⁴¹ *Knopp*, DVBl. 1999, 1010 (1013); *Schwartzmann*, DStR 1999, 324 (328); *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75 (79 f.); *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (55 ff.); *Kobes*, NVwZ 1998, 786 (790).

ordnungsrechtliche „Revolution“³⁴² aufgefasstes Novum dar.³⁴³ § 4 Abs. 6 BBodSchG legt entsprechend der spezifischen Belange der Altlastenbehandlung zur Verhinderung des „Entschlüpfens“ aus der Zustandsstörerhaftung³⁴⁴ fest, dass auch der frühere Eigentümer eines kontaminierten Grundstücks zur Sanierung verpflichtet ist, „wenn er sein Eigentum nach dem 1.3.1999 übertragen hat und die schädliche Bodenveränderung oder Altlast hierbei kannte oder kennen mußte“. Damit durchbricht die Regelung den anerkannten polizeirechtlichen Grundsatz,³⁴⁵ dass die Zustandsverantwortlichkeit mit der Übereignung aufhört.³⁴⁶

Unter dem Stichwort „Ewigkeitshaftung des früheren Eigentümers“ ergibt sich aufgrund der neuen Haftungsnorm des § 4 Abs. 6 BBodSchG eine zusätzliche Verschärfung der Eigentümerhaftung im Hinblick auf die Altlastensanierungspflicht gerade auch unter zeitlichen Aspekten.³⁴⁷ Eine Beschränkung der Haftung unter zeitlicher Begrenzung des früheren Eigentümers findet sich dort anders als in entsprechenden Regelungen in den UGB-Entwürfen³⁴⁸ allerdings nicht. Dabei dehnt § 4 Abs. 6 BBodSchG die Haftung auf praktisch alle früheren Eigentümer aus, sofern sie das Eigentum an dem sanierungsbedürftigen Grundstück nach dem 1.3.1999 übertragen haben.³⁴⁹ Dies gilt nach dem Wortlaut der Vorschrift unabhängig davon, ob das Eigentum mit einem Zeitraum zusammenfällt, in dem die Bodenbelastung überwiegend wahrscheinlich entstanden ist. Das von der Sache losgelöste „Weiterhaften“ im Sinne einer „verlängerten Zustandsstörerschaft“³⁵⁰ gilt nach § 4 Abs. 6 BBodSchG mithin auch unabhängig davon, ob die zu sanierende Altlast während der Zeit seines Eigentums entstanden ist oder nicht.³⁵¹

³⁴² Kobes, NVwZ 1998, 786 (790).

³⁴³ Droese, UPR 1999, 86 (89). Dennoch orientiert sich die Regelung an § 12 HessAltlastG; Ziel ist die Verhinderung von „Spekulations- und Umgehungsgeschäften“, BR-Drucks. 702/96 (Beschl.), S. 9. Vgl. nun auch BVerwG, NJW 2003, 2255.

³⁴⁴ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

³⁴⁵ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 6 Rdnr. 1.

³⁴⁶ VGH Mannheim, NVwZ-RR, 1991, 27 und UPR 1996, 394; vgl. auch Friauf in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschn. Rdnr. 88; Schenke, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 170; Schoch, JuS 1994, 1026 (1027); Kahl, DV 33 (2000), 29 (55 ff.).

³⁴⁷ Grzeszick, NVwZ 2001, 721; Kobes, NVwZ 1998, 786 (790), Schwartmann, DStR 1999, 324 (328), Müggenborg, NVwZ 2000, 50 (51), Bickel, BBodSchG, § 4 Rdnr. 56, die die „Ewigkeitshaftung des Zustandsstörers“ ansprechen.

³⁴⁸ § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT im UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; § 348 Abs. 4 UGB-KomE, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT.

³⁴⁹ Becker, BBodSchG, § 4 Rdnr. 74; Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 6 Rdnr. 8.

³⁵⁰ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 6 Rdnr. 1.

³⁵¹ Anders insofern noch die Landesregelung des § 13 Abs. 2 und Abs. 4 BerlBodSchG, das wie § 348 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und 4 i.V.m. Abs. 4 S. 1 UGB-KomE, § 310 i.V.m. § 303 Abs. 3 UGB-BT um die Wahrung eines zeitlichen Zusammenhangs zwischen Zustandsverantwortlichkeit und Verursachungszeitpunkt bemüht war.

Die Sanierungshaftung kann damit zeitlich über die aktuelle Sachbezogenheit hinaus in die theoretische Unendlichkeit reichen.³⁵² Dies gilt jedenfalls bezogen auf den Zeitrahmen der Existenz der Person des früheren Eigentümers. Grundsätzlich „klebt“ die Verantwortlichkeit des § 4 Abs. 6 BBodSchG für alle Zeiten auf einem nicht mehr vorhandenen Eigentum.³⁵³ Der ehemalige Eigentümer haftet so prinzipiell „unrettbar“³⁵⁴ mit seinem ganzen Vermögen für eine Altlast, die er irgendwann einmal als „Durchgangseigentümer“³⁵⁵ übernommen hat.³⁵⁶

E. Der Derelinquent

Die Dereliktionshaftung gibt es in den meisten Polizeigesetzen der Länder.³⁵⁷ Von daher stellt die Regelung in § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 2 BBodSchG, wonach auch derjenige zur Altlastensanierung verpflichtet ist, der das Eigentum an dem belasteten Grundstück aufgibt, kein revolutionäres Novum wie § 4 Abs. 6 BBodSchG dar.³⁵⁸ Zweck der Vorschrift ist, dass der Zustandsstörer sich nicht zu Lasten der Allgemeinheit durch Eigentumsaufgabe seiner Verantwortung entzieht.³⁵⁹

Wie beim Verantwortlichen nach § 4 Abs. 6 BBodSchG ist eine unüberschaubare Langzeithaftung denkbar, insbesondere dann, wenn man die Dereliktionsverantwortlichkeit auch dann noch bestehen ließe, wenn das aufgebene Anknüpfungsobjekt schon wieder in den Besitz bzw. in das Eigentum eines Dritten gelangt ist.³⁶⁰ Der Sinn einer Dereliktionshaftung ist allerdings vielmehr, zunächst ein Entschlüpfen aus der aktuellen Zustandsverantwortlichkeit zu verhindern.³⁶¹ Anschaulich ist dieser Sinn in § 18 Abs. 3 OBG NRW³⁶² bzw. § 5 Abs. 3 PolG NRW³⁶³ dokumentiert,

³⁵² Knopp, DVBl. 1999, 1010 (1013); Kahl, DV 33 (2000), 29 (72 f.).

³⁵³ Kahl, DV 33 (2000), 29 (72).

³⁵⁴ Kahl, DV 33 (2000), 29 (72).

³⁵⁵ Zum Begriff: Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 6 Rdnr. 7; Bickel, BBodSchG, § 4 Rdnr. 34, vgl. auch Rdnr. 57.

³⁵⁶ So Kahl, DV 33 (2000), 29 (72); Bickel, BBodSchG, § 4 Rdnr. 34; Knopp, DVBl. 1999, 1010 (1013).

³⁵⁷ Vgl. etwa § 18 Abs. 3 OBG NRW. Ausnahmen stellen insoweit nur die Ordnungsgesetze von Baden-Württemberg und Sachsen dar; vgl. auch BVerwG, NJW 2003, 2255 zur Befreiung von der Haftung durch Dereliktion.

³⁵⁸ Kobes, NVwZ 1998, 786 (790).

³⁵⁹ Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 94.

³⁶⁰ Dazu unten F. III.

³⁶¹ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 328.

NRW³⁶² bzw. § 5 Abs. 3 PolG NRW³⁶³ dokumentiert, die systematisch an die Zustandsverantwortlichkeit angegliedert sind.³⁶⁴

F. Perpetuierung der „verlängerten Zustandsverantwortlichkeit“?

I. Einstandspflicht für die „verlängerte Zustandsverantwortlichkeit“?

Eine Perpetuierung der Ordnungspflicht des früheren Eigentümers bzw. des Derelinquenten findet indes nicht statt: Aus der Einzelrechtsnachfolge bzw. Einstandspflicht bei bestimmten handels- und gesellschaftsrechtlichen Konstellationen ergibt sich keine Überleitung nach dem BBodSchG. § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG bestimmt nämlich, dass die Sache derjenigen juristischen Person, für die der Pflichtige einzustehen hat, „gehört“, mithin im Zeitpunkt der Inanspruchnahme noch gehören muss.³⁶⁵ Man kann somit nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG nicht für eine juristische Person eintreten, die selbst frühere Eigentümerin nach § 4 Abs. 6 BBodSchG oder Derelinquentin ist. Dieser „gehört“ das Grundstück nämlich gar nicht mehr.

II. Gesamtrechtsnachfolge in die Position des früheren Eigentümers?

Auch der Gesamtrechtsnachfolger des früheren Eigentümers ist nicht Teil des Kreises der Pflichtigen des § 4 BBodSchG, da § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG sich nur auf den Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers bezieht.³⁶⁶ Der frühere Eigentümer ist selbst aber kein Verursacher.³⁶⁷ Die Weitergabe des Grundstücks ist ordnungsrechtlich neutral, sonst wäre auch die Erwähnung des früheren Eigentümers in § 4 Abs. 6 BBodSchG überflüssig, da der das Grundstück Weitergebende bereits unter § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG fiele. Grundsätzlich ist die Verpflichtung nach § 4 Abs. 6 BBodSchG allerdings auch eine materielle Pflichtenposition, die als solche der Perpetuierung theoretisch fähig sein kann.³⁶⁸ Innerhalb des Anwendungsbereichs des BBodSchG ist der Wortlaut indes klar,³⁶⁹ dass eine Perpetuierung dieser Pflichtenposition ausgeschlossen ist. Tieferer Grund ist, dass ein

³⁶² Gesetz über den Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden in Nordrhein-Westfalen, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.5.1980; GV NW S. 528;

³⁶³ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.2.1990; GV NRW S. 70.

³⁶⁴ Danach wird in den vorhergehenden Absätzen der mit „Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen“ überschriebenen § 18 OBG NRW bzw. § 5 OBG NRW die allgemeine Verantwortlichkeit für den – im Moment der Inanspruchnahme aktuellen – Zustand von gefährlichen Sachen statuiert. Die dritten Absätze der beiden Normen beziehen sich prinzipiell auf diese Verantwortlichkeit, knüpfen mithin an die aktuelle Zustandshaftung an, ordnen darüber hinaus aber auch eine Haftung für den Fall an, dass sich der Eigentümer durch Eigentumsaufgabe der Sache entledigt hat. Es ist somit eine Verlängerung der Zustandshaftung, um Missbrauchsfällen zu entgegen.

³⁶⁵ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 80.

³⁶⁶ Siehe oben § 4. E.

³⁶⁷ Vgl. auch Grzeszick, NVwZ 2001, 721 (722 ff.), der zwischen der Haftungszurechnung des früheren Eigentümers und des Verursachers strikt trennt.

³⁶⁸ Siehe zu den materiellen Polizeipflichten oben § 4. B. III.

³⁶⁹ VGH Kassel, UPR 2000, 151 (152).

grundsätzlich neuer Pflichtentyp, der nicht an die Grundtypen der Haftungszurechnung, Verursachung bzw. Zustandsverantwortlichkeit, anknüpft, mit § 4 Abs. 6 BBodSchG nicht geschaffen werden sollte. Der Sinn der „Verlängerung“ der Zustandsverantwortlichkeit nach § 4 Abs. 6 BBodSchG besteht nämlich wie bei der Dereliktionshaftung zunächst allein darin, gegen Missbrauch vorzubeugen.³⁷⁰

III. Gesamtrechtsnachfolge in die Position des Derelinquenten?

Entsprechend ist auch keine ausdrückliche Normierung des Gesamtrechtsnachfolgers des Derelinquenten im BBodSchG vorgesehen. Damit ist hier ebenfalls eine Rechtsnachfolge ausgeschlossen. Wegen des Ausnahmecharakters der Dereliktionsverantwortlichkeit ergibt sich entsprechend auch keine Rechtsnachfolgefähigkeit im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, wo der Derelinquent in fast allen landesrechtlichen Gesetzen mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Sachsen in die Pflicht genommen wird.³⁷¹ Im allgemeinen Ordnungsrecht ist zwar grundsätzlich eine Rechtsnachfolge dann denkbar, wenn eine materielle Ordnungspflicht entstanden ist und diese mittels eines Übertragungstatbestandes auf den Rechtsnachfolger des Pflichtigen übergeht.³⁷² Die Dereliktionshaftung soll aber durch deren Haftungsgrund begrenzt sein.³⁷³ Findet sich für den verlassenen Gegenstand ein neuer Zustandsstörer, und sei dies der Staat selbst qua seines Aneignungsrechtes,³⁷⁴ ist dieser aktuelle Zustandsstörer dann Zugriffssubjekt für die Behörde, das prinzipiell mit dem Grundstück für die Sanierung haftet. Der Derelinquent soll dann entsprechend dem Haftungszweck nicht mehr herangezogen werden können, denn mit Vorhandensein eines neuen Zustandsstörers entfällt der Rechtfertigungsgrund für eine verlängerte Zustandshaftung.³⁷⁵

Dies ergibt sich zum einen aus dem polizei- und ordnungsrechtlichen Verständnis der Dereliktionshaftung. So ist nach dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (ME PolG) Voraussetzung der Dereliktionsverantwortlichkeit die Herrenlosigkeit der Sache.³⁷⁶

³⁷⁰ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

³⁷¹ *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 180; Fn. 461.

³⁷² Vgl. oben § 4; vgl. auch *Dietlein*, Nachfolge im Öffentlichen Recht, S. 276, der sogar die Nachfolge in die (wenn auch konkretisierte) Polizeipflicht des „Nichtstörers“ anhand von BVerwGE 3, 208 thematisiert.

³⁷³ Die Haftung besteht aber nur solange wie der Derelinquent noch als derjenige angesehen werden kann, der zum Eigentum bzw. der Inhaberschaft der Sache noch am nächsten steht. Ist ein neuer Zustandsstörer greifbar, soll dieser vorrangig heranzuziehen sein. Mit Begründung eines neuen Eigentumsverhältnisses durch einen neuen Vollrechtsinhaber muss die abgeleitete und subsidiäre Derelinquentenhaftung zwangsläufig erlöschen, *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (54).

³⁷⁴ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 115.

³⁷⁵ *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (54); *Droese*, UPR 1999, 86 (90).

³⁷⁶ Siehe § 5 Abs. 3 ME PolG; vgl. auch § 18 Abs. 3 OBG NRW bzw. § 5 Abs. 3 PolG NRW.

Dieses Verständnis korrespondiert auch mit der Ansicht des BVerfG,³⁷⁷ dass eine sächlich begründende Haftung grundsätzlich nur bestehen soll, solange die eigentumsrechtliche Zuordnung besteht oder der Betreffende aktuelle Nutzungsmöglichkeiten aus der Sache ziehen kann. Dann habe der Zustandsstörer nämlich eine der Gefahr angemessene Eingriffsmöglichkeit auf die Sache.³⁷⁸ Die Dereliktionsverantwortlichkeit besteht anknüpfend an die Zustandsverantwortlichkeit so nur hilfsweise, um einem Missbrauch vorzubeugen, sie ist also entsprechend ihrem Zweck begrenzt und stellt damit wie der frühere Eigentümer gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG keinen eigenen materiellen Pflichtentyp dar, der seinerseits perpetuierbar ist.³⁷⁹ Eine „Ewigkeitshaftung“ im Sinne einer Kette ständig weiterübertragbarer Pflichten ist daher für den Derelinquenten ausgeschlossen.

§ 6 Zusammenfassung

Letztlich unterscheidet man die durch Perpetuierung bewirkte Ewigkeitshaftung und die auf eine lange bestehende Gefahr bezogene Langzeithaftung. Die Haftung der Sonderhaftungsformen der Zustandsverantwortlichkeit weist die Besonderheit auf, dass sie zwar nicht rechtsnachfolgefähig ist, aber den früheren Eigentümer theoretisch ein Leben lang binden kann, auch wenn der ursprüngliche Haftungsgrund, die Zustandsstörereigenschaft schon lange zurückliegt.

Ähnlich verhält es sich mit der gesellschafts- bzw. handelsrechtlichen Nachhaftung, die über § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG Sanierungspflichten begründet. Auch hier kann es zu einer prinzipiell zeitlich unbegrenzten Haftung kommen.

Am problematischsten ist jedoch die „Ewigkeitshaftung“ aufgrund der Perpetuierung der abstrakten Sanierungspflicht auf die direkten und abgeleiteten Rechtsnachfolger des Verursachers nach § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG. Diese kann zu einer unendlichen Kette von Pflichtigen führen, die die Sanierungspflicht einander weitergeben. Dieser eindeutig angeordneten Haftung steht keine Haftungsbegrenzung im BBodSchG entgegen. Es bleibt daher zu prüfen, ob die Sanierungspflicht wenigstens einer zeitlichen Begrenzung unterliegt.

³⁷⁷ BVerfG, DVBl. 2000, 1275.

³⁷⁸ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277).

³⁷⁹ Vgl. oben § 4. B. III.

3. Teil: Unterschiede in der zeitlich-dimensionalen Anknüpfung zwischen der Zustandsverantwortlichkeit und den übrigen Haftungstypen

§ 7 Zeitlicher Anknüpfungspunkt als Ausgangspunkt von Begrenzungsüberlegungen

A. Verjährung der konkreten Polizeipflicht

Ein zeitlicher Anknüpfungspunkt, von dem aus eine zeitliche Begrenzung in Form einer Verjährung³⁸⁰ zu bemessen ist, ergibt sich – unabhängig von den verschiedenen Störertypen – immer dann für die Ordnungspflicht, wenn diese durch behördliche Anordnung konkretisiert worden ist.³⁸¹

Ab dem Zeitpunkt der ordnungsbehördlichen Inanspruchnahme spricht die Behörde die konkretisierte, gegen den spezifischen Störer gerichtete Aufforderung zur Gefahrbeseitigung aus. Sieht man in dieser Konkretisierung die Geltendmachung eines Anspruchs der Behörde auf Gefahrbeseitigung,³⁸² entsteht dieser Anspruch in dieser konkreten Ausgestaltung erst im Moment des Erlasses des Verwaltungsaktes, mithin ab Heranziehung.³⁸³

Anknüpfungspunkt der zeitlichen Begrenzung dieses Anspruchs wäre insofern also der Zeitpunkt der Inanspruchnahme. Ab diesem Zeitpunkt könnte eine Verjährungsfrist zu laufen beginnen, wobei insofern das Verhältnis zu § 53 VwVfG sowie die Folgen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens (vgl. § 173 VwGO i.V.m. §§ 261, 270 Abs. 3 ZPO) zu klären wären. So regelt § 53 VwVfG die Verjährungsunterbrechung durch Verwaltungsakt bei einem Anspruch eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers: Gemeint sind hier Ansprüche, für die überhaupt der Erlass eines Verwaltungsakt zur Durchsetzung in Betracht kommt, mithin Ansprüche, die bereits vor der Geltendmachung durch Verwaltungsakt etwa aufgrund einer gesetzlichen Anordnung oder einer vertraglichen Beziehung bereits bestanden haben müssen.³⁸⁴

Der konkretisierte ordnungsbehördliche Anspruch bestand in Form einer konkreten Polizeipflicht³⁸⁵ aber noch nicht vor seiner Geltendmachung durch Verwaltungsakt. Allenfalls bestand vor der Durchsetzung durch Verwaltungsakt die abstrakte Polizeipflicht.³⁸⁶

³⁸⁰ Dazu unten § 15.

³⁸¹ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (51).

³⁸² Zum Gefahrbeseitigungsanspruch § 15. E.

³⁸³ Nach *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (51) ist dies der einzige Anknüpfungspunkt, von dem aus eine Verjährung beginnen kann.

³⁸⁴ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 1.

³⁸⁵ Siehe zur konkreten Polizeipflicht oben § 4. B. III. 2.

³⁸⁶ Siehe oben § 4. B. III. 1.

Entsprechendes ergibt sich bei einer Durchsetzung des Anspruchs vor Gericht: Sind die Ansprüche bereits durch Verwaltungsakt konkretisiert, bedarf es wegen des § 53 VwVfG gar keines verwaltungsrechtlichen Verfahrens, um die Verjährung gemäß § 173 VwGO i.V.m. §§ 261, 270 Abs. 3 ZPO zu unterbrechen. Die Folge, dass ein rechtskräftiger Anspruch erst nach dreißig Jahren verjährt,³⁸⁷ ergibt sich dann schon aus § 53 Abs. 2 VwVfG. Voraussetzung dafür ist aber, dass ein verjährbarer Anspruch schon bestanden hat, bevor dieser durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden sollte. Nur dann macht die Verjährungsunterbrechung nach § 53 VwVfG einen Sinn.

Aber auch wenn der Anspruch erst durch Konkretisierung entsteht, spricht nichts dagegen, dass die von § 53 Abs. 2 VwVfG vorgesehene Folge, dass ein unanfechtbarer Verwaltungsakt nach dreißig Jahren verjährt, grundsätzlich auch für einen polizeirechtlichen Anspruch denkbar ist. Vollstreckt die Behörde einen Verwaltungsakt dreißig Jahre lang nicht, macht sie mithin von der Ersatzvornahme dreißig Jahre lang keinen Gebrauch, obwohl allen Beteiligten das „Ob“ und das „Wie“ der polizeilichen Verpflichtung durch deren Konkretisierung im Klaren ist, ist es durchaus vertretbar, dass nach dreißig Jahren die konkretisierte Polizeipflicht endet, zumal ja damit nicht auch die abstrakte Polizeipflicht endet, sondern nur der einmal von der Behörde konkretisierte Anspruch.³⁸⁸ Wenn für den Beginn einer zeitlichen Begrenzung der Zeitpunkt des Erlasses der Polizeiverfügung angesetzt wird, kann eine „Ewigkeitshaftung“ praktisch zeitlich nicht begrenzt werden, da sich die problematischen Sachverhalte dadurch ergeben, dass ein langer Zeitraum bereits seit der Verursachung und nicht erst seit der behördlichen Inanspruchnahme vergangen ist.³⁸⁹

B. Spezifisches Problem der Latenz der „Ewigkeitshaftung“

Ansatz muss mithin die oben angesprochene abstrakte Polizeipflicht des Verantwortlichen sein.³⁹⁰ Diese muss den Gegenstand einer zeitlichen Begrenzung bilden, weil die Verjährung des konkreten Gefahrbeseitigungsanspruch mithin nicht die Lösung des Problems der „Ewigkeitshaftung“ ist – jedenfalls nicht, sofern damit die Verjährung ab dem Zeitpunkt der behördlichen Inanspruchnahme beginnt. Das Ausgangsproblem stellt sich hier nämlich vielfach so, dass die Gefahr latent bleibt und die Behörde mangels Kenntnis bislang gar nicht tätig werden konnte. Anknüpfungspunkt einer zeitlichen Begrenzung kann folglich nicht die zeitnahe Inanspruchnahme sein, sondern muss ein Ereignis sein, das weit zurückliegt und die Haftung begründet hat. Die zeitliche Begrenzung muss sich also auf die lange zeitliche Spanne der bestehenden abstrakten Ordnungspflicht richten. Deshalb muss man einen zeitlich zurückliegenden Anknüpfungspunkt der Haftung finden, als dessen Ausgangspunkt sich ein Begrenzungsmodell konstruieren lässt. Dabei ist entsprechend den unterschiedlichen Gründen für die Haftungsbegründung nach den Störertypen zu differenzieren.

³⁸⁷ Vgl. auch § 197 Abs. 1 Nr. 3 BGB.

³⁸⁸ Dass insofern die Durchsetzung zeitunterworfen ist, konzidiert auch *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (51).

³⁸⁹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (445).

³⁹⁰ Siehe zur abstrakten Polizeipflicht oben § 4. B. III. 1.

§ 8 Zeitliche Struktur der Handlungsstörerhaftung

A. Ausgangspunkt: Verursachung

Die Handlungsstörereigenschaft setzt prinzipiell an der (mit-)kausalen Verursachung der Gefahr an. Dabei gilt für den Handlungsstörer der Grundsatz der persönlichen Verantwortlichkeit für eigenes Handeln.³⁹¹ Anknüpfungspunkt ist demnach eine polizeirechtlich relevante Verursachung, die (mit-)kausal für eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist. Dasselbe gilt auch für den Verursacher des BBodSchG. § 4 BBodSchG ist ein Ableger der allgemeinen Störerdogmatik, knüpft mithin an das allgemeine Ordnungsrecht an.³⁹² Der Verursacher im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG richtet sich demnach auch nach den Regeln der ordnungsrechtlichen Dogmatik.³⁹³

Zunächst muss hierfür eine naturwissenschaftliche Kausalität zwischen dem in der Vergangenheit liegenden Tun (bzw. einem pflichtwidrigen Unterlassen) und der Gefahr im Sinne einer „conditio sine qua non“ gegeben sein.³⁹⁴ Zwar muss auch beim Zustandsstörer eine Kausalität zwischen Sache und Störereigenschaft bestehen,³⁹⁵ diese Kausalität erschöpft sich aber in einer sachbezogenen Zuordnung zum Verantwortlichen beim Bestehen einer Kausalität zwischen der Sache und der Gefahr. Bei der Verursacherhaftung muss zwischen der Gefahr und einem denotwendig vorgelagerten Verursachungshandeln eine zeitlich-naturwissenschaftliche Kausalität gegeben sein.³⁹⁶ Darüber hinaus muss die Verursachung polizeirechtlich relevant sein, das heißt, in der Lage sein, eine Verantwortungsabstufung herbeizuführen.³⁹⁷ Die polizeirechtliche Relevanz der zumindest mitkausalen Verursachung wird von der Theorie der unmittelbaren Verursachung in der Rechtsprechung³⁹⁸ und Lehre³⁹⁹ anhand der Frage bestimmt, ob die maßgebliche Gefahrenschwelle unmittelbar überschritten worden ist.

³⁹¹ Vgl. § 4 Abs. 1 ME PolG, vgl. auch *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 330.

³⁹² Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 34; vgl. etwa *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 46 ff.; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 1 Rdnr. 12.

³⁹³ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 1 Rdnr. 1.

³⁹⁴ OVG Hamburg, DÖV 1983, 1016 f.; OVG Münster, NVwZ 1985, 355 f.

³⁹⁵ *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (458).

³⁹⁶ *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (458); zu den verschiedenen Strukturen von Handlungs- und Zustandshaftung sogleich unter § 9.

³⁹⁷ *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 332.

³⁹⁸ Ständige Rechtsprechung seit PrOVGE 31, 409; vgl. auch PrOVGE 103, 139; OVG Münster, NVwZ 1995, 355 (356); BayVGh, BayVBl. 1978, 340; VGh Kassel, NJW 1986, 1829; OVG Lüneburg, NVwZ 1988, 638 (639).

³⁹⁹ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 313; *Friauf*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschn. Rdnr. 76; *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 333.

Der Verursacher ist mithin bei der Bestimmung dieser Unmittelbarkeit auf eine wertende Betrachtung angewiesen:⁴⁰⁰ Störer ist nach dieser Unmittelbarkeitstheorie derjenige, dessen kausaler Beitrag unmittelbar zur Gefahrentstehung beigetragen hat, indem er unmittelbar die Schwelle zur Gefahr überschritten hat. Diese Überschreitung ist letztendlich nur durch Wertungen ermittelbar.⁴⁰¹ Wo diese polizeirechtliche Gefahrenschwelle nämlich beginnt, kann nur orientiert am Einzelfall festgestellt werden. Kriterien bei der Feststellung der Überschreitung der Gefahrenschwelle sind dabei unter anderem konkrete Risiko- zuweisungen an den Verantwortlichen.⁴⁰² Wenn die Störerbestimmung letztlich aber eine Frage von Wertungen ist, bedarf es der Unmittelbarkeit als eigenständiges Kriterium nicht.⁴⁰³

Davon geht dann auch die „polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre“ aus.⁴⁰⁴ Von der Theorie der rechtswidrigen Verursachung⁴⁰⁵ her entwickelt, verzichtet dieser Ansatz auf das Unmittelbarkeitskriterium. Die Theorie nimmt eine umfassende rechtliche Abwägung des konkreten Einzelfalls vor, zeichnet Grenzen der Risikoverteilung insbesondere zwischen (potenziellem) Verursacher und Allgemeinheit und weist auf dieser Grundlage Verantwortlichkeiten zu.⁴⁰⁶ Auch diese Theorie operiert zur Gefahrenschwellenbestimmung mit einem Mindestmaß an natürlicher Kausalität als Grundlage jeder Haftung.⁴⁰⁷

Ausgangspunkt einer jeden ordnungswidrigen Verursachung ist daher eine kausal-naturwissenschaftliche Handlung – bzw. ein entsprechendes zeitlich eingrenzbares, garantenwidriges Unterlassen – : die objektive Verursachung. Diese kann sich auch über einen längeren Zeitraum erstreckt haben, was ihre zeitliche Eingrenzbarkeit dennoch nicht aufhebt.⁴⁰⁸

⁴⁰⁰ *Papier*, NVwZ 1986, 256 (257); *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner/Württemberg, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 207.

⁴⁰¹ *Papier*, NVwZ 1986, 256 (257); *Selmer*, JuS 1992, 97 ff.; so letztlich auch *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 315 f.

⁴⁰² *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner/Württemberg, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 207.

⁴⁰³ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 66.

⁴⁰⁴ *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 ff.; *Gantner*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, S. 123 ff.

⁴⁰⁵ *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 333 m.w.N.

⁴⁰⁶ *Erichsen*, VVDStRL, 35 (1977), 171 (203) spricht von einer „Antinomie zwischen Polizeigut und gegenläufigem Einzelinteresse“.

⁴⁰⁷ *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (458).

⁴⁰⁸ Zur mangelhaften Operationalisierbarkeit einer Verjährung ab Verursachung: *Martensen*, NVwZ 1997, 442.

B. Zeitbezug der Handlungsstörerhaftung

Die Handlungsstörerhaftung knüpft danach an ein in der Vergangenheit liegendes Ereignis an, an die Verursachung. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme entsteht mithin im Moment der Verursachung. Dem steht nicht entgegen, dass sich das „Ob“ und das Ausmaß der Polizeipflicht an gegenwärtigen Kriterien messen lässt und lassen muss.⁴⁰⁹ Auch wenn sich der Haftungsmaßstab und das Überschreiten des erlaubten Risikos anhand des „Jetzt“ messen lassen muss, muss der tatsächliche Übertritt der (nach heutiger Sicht zu beurteilenden) Risikoschwelle in der Vergangenheit stattgefunden haben. Dasselbe gilt dann, wenn man den Handlungsstörer nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung bestimmt:⁴¹⁰ Diese Theorie trägt bereits ein temporal-räumliches Moment im Namen: Die Unmittelbarkeit. Diese weist wiederum denotwendig in die Vergangenheit.⁴¹¹ Als individualisierende Kausalitätstheorien setzten die Zurechnungsmodelle mithin ein zeitliches Moment voraus.⁴¹²

Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 30.5.1996⁴¹³ zwar klargestellt, dass die über die polizeiliche Generalklausel aktualisierte Verursacherhaftung weder auf den Zeitpunkt des Gefahrentritts in der Vergangenheit noch auf die Dauer des Vorliegens der Gefahr abhebt. Entscheidend ist danach allein das Vorliegen der aktuellen Gefahr. Im Vordergrund steht daher der Gegenwartsbezug der Gefahr, nicht ein eventuell durch Verjährung zu korrigierender Vergangenheitsbezug.⁴¹⁴

Die Aussage, die das OVG Münster trifft, ist indes nur denotwendige Voraussetzung der Inanspruchnahme überhaupt: Gäbe es keine aktuelle Gefahr, gäbe es ja auch keine gegenwärtige Inanspruchnahme.⁴¹⁵ Das OVG Münster und schon dessen Vorinstanz, das VG Köln,⁴¹⁶ haben eine Verjährung der Polizeipflicht ja nur bei der Verhaltensstörerhaftung bzw. für den Gesamtrechtsnachfolger in diese diskutiert, nicht aber bei der Zustandsstörerhaftung. Hintergrund dieser Differenzierung ist, dass nicht nur die Gefahr, für die sowohl der Zustandsstörer als auch der Handlungsstörer eintreten, aktuell ist, sondern auch die Haftungsbeurteilung des Zustandsstörers. Nicht aktuell ist aber die Haftungsbeurteilung des Verursachers bzw. dessen Gesamtrechtsnachfolgers, diese liegt in der Vergangenheit.

⁴⁰⁹ Vgl. oben § 1. B. II. 3.

⁴¹⁰ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 313; *Friauf*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschn. Rdnr. 76; *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 333.

⁴¹¹ *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (460): Deswegen wird mit dem Unmittelbarkeitskriterium gerade versucht einen von mehreren „zeitlich gestaffelter Beiträge einer Kausalkette“ als entscheidend zu klassifizieren.

⁴¹² *Gantner*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, S. 67.

⁴¹³ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁴¹⁴ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511). Dem schließt sich *Kniesel*, BB 1997 2009 (2013) an.

⁴¹⁵ Dies ergibt sich schon daraus, dass Verwaltung die gestaltende Wahrnehmung von Angelegenheiten d.h. aktuellen Belangen ist, *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 2 Anm. 12.

⁴¹⁶ VG Köln, NVwZ 1994, 927.

Von dem nicht zu leugnenden Aktualitätsbezug der Gefahr und der Tatsache, dass die Polizeipflicht als Rechtsfolge der Verursachung aktuell und gegenwartsbezogen ist,⁴¹⁷ ist nämlich klar die Tatsache zu unterscheiden, dass der Grund dieser „Gegenwartshaftung“⁴¹⁸ in der Vergangenheit liegt. Die Voraussetzungen an eine prinzipielle Beeinflussbarkeit zeitlicher Determinanten sind mithin dadurch gegeben, dass sich das Bestehen der Handlungsstörereigenschaft zeitlich ab dem bestimmbaren Punkt der Verursachung⁴¹⁹ messen lässt. Es ist zumindest denkbar, dass die Handlungsstörerhaftung ein zeitliches Moment in sich tragen kann, das auch Grund für deren Begrenzung sein kann. Davon ist zunächst die danach zu beantwortende Frage auseinander zu halten, ob mit der Realisierung der Handlungsstörereigenschaft gegebenenfalls ein Anspruch des Staates einhergeht, der schon vor seiner Konkretisierung zeitlichen Faktoren – eventuell im Rahmen einer Verjährung – ausgesetzt ist.⁴²⁰

§ 9 Zeitliche Struktur der Zustandsstörerhaftung

A. Begründung der Zustandsstörerhaftung

Zustandsstörer ist nach den Polizeigesetzen und auch nach § 4 Abs. 2 BBodSchG derjenige, der Eigentümer bzw. Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die gefährliche Sache – hier das Grundstück – ist. Grund der Haftung ist hier die gegenwärtige rechtliche Beziehung oder tatsächliche Sachherrschaft über die Gefahrenquelle.⁴²¹

Spezifisch für die Heranziehung gerade auch des (Grundstücks-)Eigentümers im Ordnungsrecht ist in Anknüpfung an die Innehabung und Ausübungsmöglichkeit dieses Rechts die rechtliche Möglichkeit, auf die gefahrverursachende Sache einzuwirken.⁴²² Die spezifische Anknüpfung der Einwirkungsmöglichkeit knüpft ihrerseits – das gilt vor allem im Altlastenrecht, das auf eine solche spezifische Pflichtenbindung angewiesen ist,⁴²³ sowie im Ordnungsrecht im Zusammenhang mit der Bewältigung von Naturgefahren⁴²⁴ – an die besondere Pflichtenbindung des Eigentümers an. Diese Pflichtenbindung ergibt sich

⁴¹⁷ So auch *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (51), der in der Konsequenz die Verjährung, die vor der behördlichen Erstregelung eines Sachverhaltes schützt, ablehnt.

⁴¹⁸ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

⁴¹⁹ Handelt es sich dabei um eine fortlaufende Handlung, liegt dieser Punkt im Zivilrecht vor, wenn die Handlung beendet ist, *Mertens*, in: MünchKomm, BGB, § 852 Rdnr. 21.

⁴²⁰ Siehe dazu unten § 15.

⁴²¹ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277); BVerwG, NVwZ 1992, 475; BayVGH, NVwZ 1986, 942 (944); OVG Münster, NVwZ 1989, 987 (988); *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 320; *Spannowsky*, DVBl. 1994, 560 (562 f.);

⁴²² *Friauf*, in: Festschrift für Wacke, 1972, 293 (301); *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 319; *Götz*, NVwZ 1984, 211 (215); *Sparwasser/Geißler*, DVBl. 1995, 1317 (1320); BVerwG, DVBl. 1986, 360 (361).

⁴²³ BayVGH, NVwZ 1986, 942 (943).

⁴²⁴ OVG Koblenz, DVBl. 1998, 103 (103).

als Folge der verfassungsrechtlich verankerten Stellung des Eigentümers. Diese besondere Stellung weist ihm auch die Tragung bestimmter Kosten zu, die im Zusammenhang mit seiner Eigentümerstellung entstehen. Ansatzpunkt einer Verantwortlichkeit ist insbesondere hier eine verfassungsrechtliche Zuweisung.⁴²⁵ Art. 14 Abs. 2 GG legt dem Eigentümer allgemeine aus dem Eigentum resultierende Pflichten auf. Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit des Eigentümers ist in den allgemeinen Polizeigesetzen der Länder sowie insbesondere in § 4 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 BBodSchG statuiert. Diese Verantwortlichkeit ist mithin auch Ausdruck und Konkretisierung der eigentumsrechtlichen Pflichtenbindung.⁴²⁶

B. Aktualitätsbezogenheit der eigentumsrechtlichen Verantwortungszuordnung

Beim Eigentümer und bei dem – jedenfalls vom BVerfG – dem Eigentümer gleichgestellten Nutzungsbesitzer⁴²⁷ ergibt sich die verfassungsrechtliche Zuweisung der Verantwortlichkeit aus der den Einwirkungsmöglichkeiten komplementären Pflicht des Art. 14 Abs. 2 GG.⁴²⁸ Die Aktualität des Pflichtenbezugs ergibt sich aus der Gleichzeitigkeit der durch Art. 14 Abs. 2 GG geforderten Sozialpflichtigkeit und der diese Sozialpflichtigkeit konkretisierenden Inanspruchnahme. Dieser Grundsatz der Störerhaftung als Sozialbindung findet seine Konkretisierung in den Haftungszuweisungsnormen im Ordnungsrecht.⁴²⁹ Soweit das Gefahrenabwehrrecht Befugnisse des Eigentümers einschränkt, handelt es sich dabei um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Die dem Eigentum immanente Sozialpflichtigkeit wird über die den Zustandsstörer verpflichtende gesetzliche Ermächtigung konkretisiert.

Soweit § 4 Abs. 3 BBodSchG dem Zustandsstörer eine Sanierungspflicht zuweist, ergibt sich diese aus der Sozialpflichtigkeit der aktuellen Eigentumsposition, zu der der Zustandsstörer als Eigentümer einen aktuellen Bezug hat.⁴³⁰ Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn die Gefahr unmittelbar von der Sache selbst ausgeht,⁴³¹ sondern auch dann, wenn ein Verursachungsbeitrag eines Dritten eine Gefahr geschaffen hat, die sich durch das Eigentum lediglich mediatisiert, wie dies bei der Altlastenproblematik der Fall ist.⁴³² Aber auch dann, wenn man als Haftungsgrund und nicht bloß als tatsächlichen Anknüpfungspunkt beim Eigentümer wie beim Inhaber der tatsächlichen Gewalt die grundsätzliche Möglichkeit sieht, faktisch gefahrvermindernd und gefahrverhütend auf den die Gefahr

⁴²⁵ *Sachs*, DVBl. 1995, 873 (874 ff.).

⁴²⁶ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1276).

⁴²⁷ BVerfGE 89, 1 (6).

⁴²⁸ Jetzt ausdrücklich bestätigt in BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1276 f.).

⁴²⁹ *Depenheuer*, in: Von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art 14 Rdnr. 399.

⁴³⁰ *Oerder*, in: ders./Numberger/Schönfeld, § 4 Rdnr. 22.

⁴³¹ BVerfGE, 20, 351; BVerwGE 38, 209; BGHZ 45, 23; 54, 293.

⁴³² *Depenheuer*, in: Von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art 14 Rdnr. 352 ff.

ausstrahlenden Gegenstand einzuwirken,⁴³³ bleibt der Grund für die Haftung ein aktuelles Kriterium, nämlich genau diese Einwirkungsmöglichkeit, aus der Perspektive der hier und jetzt in Anspruch nehmenden Behörde, auch hier und jetzt die Gefahr zu bannen. Rechtsgrund beim Verursacher bleibt dagegen eine in der Vergangenheit liegende unmittelbare Verursachung bzw. eine gleichsam in der Vergangenheit liegende Überschreitung der Risikosphäre, auch wenn diese nach einem heutigen Maßstab zu bemessen ist.⁴³⁴

Auch beim Inhaber der tatsächlichen Gewalt ist der Haftungsgrund aktuell. Zwar liegt er hier allein in der Tatsache begründet, dass der Inhaber eine tatsächliche Zugriffsmöglichkeit hat.⁴³⁵ Gleichsam ist dieser Grund ebenfalls auf die aktuelle Zugriffsmöglichkeit bezogen.

Die gefahrenabwehrrechtliche Zustandsverantwortlichkeit wird nicht von einer Heranziehungsmöglichkeit bestimmt, die zum Zeitpunkt der Verursachung in der Vergangenheit entstanden ist. Voraussetzung für die konkrete ordnungsrechtliche Inanspruchnahme ist die konkrete Gefahr, die jedoch nicht punktuell ist, sondern andauern kann und – sofern der Störer zu einem späteren Zeitpunkt herangezogen wird – ja auch andauert hat. Solange diese Gefahr besteht, kann eine Verjährungsfrist allenfalls für denjenigen Störer zu laufen beginnen, dessen in seiner Person oder in der seines Rechtsnachfolgers verwirklichter Haftungsgrund auch in der Vergangenheit liegt.

Die Aktualität der Zustandsstörerhaftung hat daneben auch eine unter dem Aspekt der Effektivität der Gefahrenabwehr zu beachtende Komponente: Liegen Ereignisse, die den Zurechnungsgrund des Verursachers begründen, unvorstellbar lange zurück und können diese – wenn überhaupt – nur lückenhaft, unvollständig und zufällig rekonstruiert werden, hat der aktuelle Eigentümer gegenüber der Allgemeinheit für den Zustand der Sache unabhängig von den einzelnen Entstehungsfaktoren und unabhängig von einer betrieblichen Kontinuität einzustehen.⁴³⁶ Das kann dann zwar anders sein, wenn sich der Zustandsstörer selbst in einer „Opferposition“ befindet bzw. wenn seine Haftung durch deren Haftungsgrund, das Eigentum, ihre immanente Begrenzung findet.⁴³⁷ Vom Grundsatz her allerdings begründet sich die Zustandshaftung in der Gegenwart und steht auch dort als Garantie für eine effektive Gefahrenabwehr ein. Dieser Hintergrund führt letztlich auch zu einer mit dem Zeitablauf tendenziell im Vergleich zur Haftung des Verursachers zunehmenden Haftung des Zustandsstörers.⁴³⁸ Nach diesem Grundsatz „verblasst“ die Verantwortung des Zustandsstörers nicht mit dem zunehmenden Alter der Gefahr, sondern gewinnt stattdes-

⁴³³ BVerfG, NVwZ 1992, 475; OVG Münster, NVwZ 1989, 987 (988); *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 320; *Knopp*, BB 1989, 1425.

⁴³⁴ Vgl. oben § 1. B. II. 3.

⁴³⁵ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277).

⁴³⁶ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511); vgl. so auch *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 123 f. im Zusammenhang mit der bodenschutzrechtlich angeordneten Sanierungspflicht.

⁴³⁷ Siehe dazu unten § 10. A.

⁴³⁸ BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945).

sen an Kontur und manifestiert sich verglichen mit der Verursacherhaftung immer deutlicher.⁴³⁹

C. Unterschied des Zeitbezugs in der Verantwortlichkeit

Die Verursachung im engeren Sinne setzt also eine Verursachung kausal, konsekutiv und denknotwendig auch zeitlich voraus. So geht auch die herrschende Vorstellung vom Verursacherprinzip davon aus, dass die Verantwortung die Folge der Verursachung ist.⁴⁴⁰ Diese konsekutive Verbindung zwischen Verursachung und Pflicht hat auch eine zeitliche Dimension: Die Anknüpfung der Verantwortung liegt beim Verursacher in der Vergangenheit, auch wenn die Folge eine aktuelle Ordnungspflicht bezüglich einer aktuellen Gefahr ist.⁴⁴¹

Beim Zustandsstörer ergibt sich der Grund für dessen Heranziehung aus aktuellen Haftungsgründen: Nämlich die derzeit (im Moment der Heranziehung durch die Behörde) aktuelle Eigentümerposition bzw. die derzeit aktuelle Möglichkeit der tatsächlichen Einwirkung auf den Gegenstand bzw. das Grundstück, von dem die Gefahr ausgeht.⁴⁴² Der Terminus „Zustand“ birgt bereits in seiner Wortbedeutung die Beschreibung einer aktuellen Situation. Insofern hat die räumlich umschriebene Sächlichkeit eine zeitliche Komponente: Es ist vom Zustand im Moment der behördlichen Inanspruchnahme auszugehen.

Ein zeitlicher Ansatzpunkt findet sich daher bei der Zustandsstörereigenschaft nicht, von der aus ein zeitlicher Ablauf gemessen werden könnte. Auch wenn man für einen Verjährungsbeginn im Hinblick auf die Verantwortlichkeit auf den Moment abstellt, zu dem die verursachte Gefahr objektiv erkennbar ist,⁴⁴³ hat die Bemessung von diesem Ausgangspunkt aus keine Auswirkungen auf den zeitlichen Verlauf der Zustandsstörerschaft, die sich als solche, solange sie besteht, immer wieder in sich selbst erneuert.

Das geforderte Zeitmoment ist, da es einen punktuellen Anknüpfungsfaktor erfordert, ab dem es zu laufen beginnt, dagegen beim Verursacher und dessen Rechtsnachfolger vorhanden. So dreht sich die Diskussion um die Begrenzung der Ordnungspflicht fast ausschließlich um die Begrenzung der (perpetuierten) Verursacherhaftung.⁴⁴⁴ Dies indiziert

⁴³⁹ Dazu ausführlich unten § 10. D.

⁴⁴⁰ Für das allgemeine Verursacherprinzip jedenfalls: *Frenz*, Das Verursacherprinzip im öffentlichen Recht, S. 26 f.

⁴⁴¹ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁴⁴² *Lindner*, Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflichten, S. 66.

⁴⁴³ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

⁴⁴⁴ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 ff.; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 97 ff.; *Götz*, NVwZ 1998, 679 (687); *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 181 ff.; *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 am Ende; *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (5); *Schink*, in: Erbguth, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (118 f.); *Knopp/Albrecht*, Altlastenrecht in der Praxis, Rdnr. 139; *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr. 15; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30; *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 55 f.;

den spezifischen Zuschnitt der rein zeitlichen Beschränkung auf die Verursacherhaftung. Insbesondere der VGH Mannheim stellt klar, dass er, wenn überhaupt, allenfalls eine zeitliche Begrenzung der (perpetuierten) Verursacherhaftung erwägt.⁴⁴⁵ Andernfalls würde das Argument, eine Verjährung der Polizeipflicht sei abzulehnen, da diese zu Lasten des Zustandsverantwortlichen ginge,⁴⁴⁶ keinen Sinn machen. Sieht man demnach in der Verjährung der polizeilichen Verantwortung eine Belastung des Zustandsstörers, erkennt man damit auch die prinzipielle Nichtverjährbarkeit der Zustandsstörereigenschaft schon im Grundsatz an.

Dass die Zustandsstörereigenschaft keinen Ansatz für eine Verjährung bietet, lässt sich auch daraus ersehen, dass *Kahl*, der soweit ersichtlich, in der Diskussion um eine zeitliche Begrenzung der polizeilichen Haftung als einziger eine zeitliche Begrenzung nur für den Zustandsstörer analog § 195 a.F. BGB befürwortet, letztlich schuldig bleibt, festzulegen, ab wann diese Verjährung zu laufen beginnen soll.⁴⁴⁷

Beim Zustandsstörer ist eine zeitliche Beeinflussung also nicht denkbar, hier müssen andere Korrekturformen herangezogen werden. Beim Handlungsstörer und bei seinem Rechtsnachfolger ist dagegen prinzipiell eine Verjährung denkbar.

D. Der „Doppelstörer“

Konsequenterweise ergibt sich aus der aktualitätsbezogenen Anknüpfung des Grundes der Zustandsverantwortlichkeit, dass der aktuelle Zustandsstörer auch dann prinzipiell von zeitlichen Faktoren unberührt bleibt, wenn er zugleich Verursacher der Gefahr ist, wenn er also ein sogenannter „Doppelstörer“ ist.⁴⁴⁸ Auch wenn die Verursachereigenschaft mit der Zeit theoretisch nachlassen oder gar einer Verjährungswirkung ausgesetzt sein könnte, würde dennoch die aktuelle Pflicht aus der Zustandsverantwortlichkeit daneben bestehen bleiben, die nicht zeitlichen Faktoren ausgesetzt ist. Dieses Ergebnis steht auch in Einklang mit dem Urteil des OVG Münster vom 30.5.1996, in dem das Gericht ausdrücklich darauf hinweist, dass der neue Eigentümer gegenüber dem früheren Eigentümer, der zugleich Verursacher ist, aus zeitlichen Gründen vorrangig haften sollte.⁴⁴⁹ In der umgekehrten Konstellation müsste dann dennoch der Verursacher vorrangig gegenüber anderen Störern herangezogen werden können, wenn er noch aktueller Zustandsstörer des Grundstücks ist.

Striewe, ZfW 1986, 273 (290); VG Köln, NVwZ 1994, 927; OVG Münster, NVwZ 1997, 507; VGH Mannheim NVwZ-RR 1996, 387; unklar bei *Gärtner*, UPR 1997, 452 f.

⁴⁴⁵ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387; auch im Fall des OVG Münster NVwZ 1997, 507 war die Klägerin gerade keine Zustandsstörerin. Nach Auffassung des Gerichts besteht kein Zweifel, dass die Zustandsstörereigenschaft nicht verjährt, auch wenn die Verursachung durch einen Dritten lange Zeit zurückliegt.

⁴⁴⁶ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390). Ausführlich dazu unten § 18. C. III.

⁴⁴⁷ *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (38 f.).

⁴⁴⁸ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 305.

⁴⁴⁹ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511), das mit Verweis auf BayVGH, NVwZ 1986, 942 auf die Pflicht des Verursachers hinweist, der damals Eigentümer war und die Gefahr im Rahmen seiner Eigentümerbefugnisse geschaffen hat.

§ 10 Die Begrenzung der Zustandsstörerhaftung unter Berücksichtigung zeitlicher Momente

A. Ausgangspunkt für Haftungsbegrenzungsüberlegungen

Es ist haftungsstrukturell mithin nicht denkbar, dass die Zustandsstörereigenschaft einer spezifisch zeitlichen Beeinflussung unterliegen kann. Grund hierfür ist, dass die rechtliche Zurechnung der Zustandsstörereigenschaft nicht punktuell, sondern linear ist.⁴⁵⁰ Mithin bieten sich hier zeitliche Instrumente wie die Verjährung nicht an.⁴⁵¹ Einen zeitlichen Anknüpfungspunkt gibt es nämlich nicht.⁴⁵² Dennoch ist die Verursachung als zeitlicher Anknüpfungspunkt geeignet, das „Alter“ der Gefahr zu bestimmen. Je älter eine Gefahr, bzw. Gefahrentwicklung, um so länger haftet die Person, die sich im Eigentum der Sache befindet. Wechseln die Eigentümer, haftet der aktuelle Eigentümer für eine „alte Gefahr“. Es muss nicht der gleiche Zustandsstörer sein, den eine langwährende, vor Jahren ausgelöste Haftung trifft. Insbesondere *Breuer* problematisiert die Langzeithaftung des Zustandsstörers, deren Auslösung durch die Verursachung länger zurückliegt, als der Zustandsverantwortliche selbst Eigentümer der Sache ist.⁴⁵³

Das Alter der Gefahr könnte sich auf die Begrenzungsstruktur der Zustandsverantwortlichkeit auswirken. Dabei ist zu beachten, dass von den der Eigentümerversantwortlichkeit immanenten Begrenzungen nur profitieren kann, wer lediglich auf Grund seiner Eigentumsverantwortung in die Pflicht genommen wird. Wer gleichzeitig auch Verursacher ist,⁴⁵⁴ wird als prinzipiell unbegrenzt haftender⁴⁵⁵ Verursacher in die Pflicht genommen und kann nicht dadurch privilegiert werden, dass er zugleich auch Eigentümer ist.⁴⁵⁶ Von diesen Voraussetzungen geht auch die Begründung zum Regierungsentwurf des

⁴⁵⁰ Siehe oben § 9. B.

⁴⁵¹ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

⁴⁵² Vgl. aber zur Verwirkung unten § 14. B. Für den Zustandsstörer kann indes die Verantwortlichkeit eventuell durch die Verwirkung begrenzt sein. Deren zeitlicher Anknüpfungspunkt muss nämlich nicht die Verursachung sein, sondern hier geht es vielmehr um die Anknüpfung an ein illoyales Verhalten des Staates. Dabei kommt insbesondere eine Verwirkung für die Fälle in Betracht, in denen die Behörde den Störer erkennbar nicht heranzieht, obwohl sie die Möglichkeit dazu hätte. Dabei stehen Zustandsstörer und Handlungsstörer gleich. Angeknüpft wird bei der Verwirkung nämlich nicht an den eigenen Haftungsgrund des Verantwortlichen, sondern an ein außerhalb des Verantwortlichen stehendes staatliches Verhalten. Der Zeitablauf spielt zwar eine Rolle, aber nicht im Sinne einer der Verursacherhaftung potenziell immanenten, fortschreitenden Abschwächung oder Verunklarung des staatlichen Anspruchs zur Gefahrenabwehr seit seiner Entstehung durch die Verursachung selbst, sondern als ein zum die Verwirkung konstituierenden Umstandsmoment hinzutretendes Zeitablaufsmoment: Es geht bei der Verwirkung um den Zeitablauf zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Behörde den Zustandsstörer hätte in Anspruch nehmen können, und der tatsächlichen Inanspruchnahme.

⁴⁵³ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894).

⁴⁵⁴ Also der sogenannte „Doppelstörer“; vgl. oben D.

⁴⁵⁵ *Oerder*, DVBl. 1992, 691 (693).

⁴⁵⁶ Die aktuelle Zustandsstörerschaft schließt im Gegenteil prinzipiell eine zeitliche Unterworfenheit der Haftung aus. Vgl. oben § 9.

BBodSchG aus.⁴⁵⁷ Sieht man zudem Art. 14 Abs. 2 GG als Haftungsgrund an, muss also diese Haftungszuweisung alleiniger Haftungsgrund sein, damit auch die verfassungsrechtlichen Grenzen der Eigentümerhaftung greifen können. Eine idealkonkurrierende Verursacherhaftung des Eigentümers ist demnach den eigentumsimmanenten Begrenzungen nicht zugänglich.⁴⁵⁸

Die Zustandsverantwortlichkeit gilt im Gegensatz zur Verhaltensverantwortlichkeit nicht unbegrenzt. Die Inanspruchnahme des Zustandsstörers unterliegt verschiedentlich diskutierten und herleitbaren Grenzen.⁴⁵⁹ Insbesondere unter dem Schlagwort „Opferposition“ werden Begrenzungen seiner Verantwortlichkeit diskutiert.

Danach schließt eine „Opferposition“ des Zustandsverantwortlichen nach verbreiteter Ansicht dessen Verantwortlichkeit ganz aus.⁴⁶⁰ Eine Opferposition soll insbesondere dann vorliegen, wenn der Zustandsverantwortliche kein Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft über das Grundstück hat,⁴⁶¹ und so, dem Dritten gegenüber, den rechtlichen und tatsächlichen Zugriff nicht entziehen kann.⁴⁶² Übt etwa der Inhaber der tatsächlichen Gewalt die tatsächliche Gewalt gegen den Willen des Eigentümers aus, schränken entsprechend bereits einige Polizei- und Ordnungsgesetze die Zustandshaftung des Eigentümers ein.⁴⁶³

Im Altlastenrecht knüpft eine „Opferposition“ indes nicht – ausschließlich – an den Mangel der Einwirkungsmöglichkeit des Zustandsverantwortlichen an. Auch nach dem Regierungsentwurf des § 25 Abs. 2 S. 1 BBodSchG (BBodSchG-E)⁴⁶⁴ sollte eine Haftungsreduzierung für die Fälle der sogenannten „Opferposition“ gelten. Eine „Opferposition“ lag nach der Begründung dann vor, wenn der Zustandsverantwortliche weder Verursacher war noch bei Begründung seines Eigentums Kenntnis von der Altlast oder den sie begründenden Umständen hatte oder hätte haben können. Letzteres ist dann gegeben, wenn die Gefährdung innerhalb des Risikobereichs des Grundstückseigentümers oder Besitzers entstanden ist.⁴⁶⁵ Die Haftungsreduzierung soll dann zum Tragen kommen, wenn die Kosten der angeordneten Maßnahme die Nutzung des Grundstücks mit den sich daraus ergebenden

⁴⁵⁷ Begründung des Regierungsentwurf zum BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 46.

⁴⁵⁸ Vgl. auch Entwurf von § 25 BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 14.

⁴⁵⁹ Vgl. *Frenz*, *VerwArch.* 90 (1999), 208 ff.; zur neueren Rechtsprechung siehe *Mohr*, *NVwZ* 2003, 686; siehe auch *BVerfG*, *DVBf.* 2000, 1275; *VGH Mannheim*, *ZfW* 2002, 246.

⁴⁶⁰ Grundlegend: *Friauf*, in: *Festschrift für Wacke*, S. 293 (391 ff.); vgl. für die Altlastenfälle *Kloepfer*, *NuR* 1987, 7 (17).

⁴⁶¹ Zu den Auswirkungen von außen kommender Beeinträchtigungen auf die Risikoverteilung, *Pietzcker*, *DVBf.* 1984, 457 (463).

⁴⁶² *BVerwGE* 67, 8 (12); *BVerwG*, *NJW* 1989, 1004 (1006); *NVwZ* 1988, 1021; *NJW* 1984, 817 (819).

⁴⁶³ Vgl. etwa § 5 Abs. 2 S. 2 *PolG NRW*, § 18 Abs. 2 S. 2 *OBG NRW*.

⁴⁶⁴ Regierungsentwurf zum BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 14.

⁴⁶⁵ Begründung zum Regierungsentwurf zum BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 46 mit Verweis auf *BVerwG*, *NVwZ* 1991, 475.

den wirtschaftlichen Vorteilen ausschließen. Nach der Begründung⁴⁶⁶ folgt diese Restriktion daraus, dass die in Art. 14 Abs. 2 GG normierte Sozialbindung, wonach der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll,⁴⁶⁷ überschritten wird, wenn die Zustandsverantwortlichkeit des gutgläubigen Zustandsstörers, der nicht zugleich auch Verursacher ist, auch dann noch kostenrechtliche Relevanz verursacht, wenn die sich aus dem Grundstück ergebenden Vorteile ausgeschlossen werden.

Die in § 25 Abs. 2 S. 1 BBodSchG-E angedachte Lösung wurde zwar aus finanziellen Gründen nicht in das BBodSchG aufgenommen,⁴⁶⁸ dennoch hat einen ähnlichen Weg nunmehr das BVerfG eingeschlagen.⁴⁶⁹ Das BVerfG äußert sich zur Möglichkeit der Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit. Diese Begrenzung erfolgt auf der kostenrechtlichen Sekundärebene. Dabei geht das BVerfG von der Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme aus und prüft, wann eine solche Unzumutbarkeit gegeben sein könnte. Diese Kriterien entsprechen im Wesentlichen denen des § 25 Abs. 2 S. 1 BBodSchG-E.

B. Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Zustandsverantwortlichen für eine „alte“ Gefahr

Ansatzpunkt ist mithin die Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Zustandsstörers, demnach das Übermaßverbot. Bereits der BayVGH hat in seinem Beschluss vom 13.5.1986 festgestellt, dass die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers als grundsätzliche Ausprägung der Sozialbindung des Eigentums durch das Übermaßverbot begrenzt ist.⁴⁷⁰ Diese Begrenzung kann insbesondere zu einer ausschließlichen Haftung des Handlungsstörers führen.⁴⁷¹ Auch das BVerwG hatte in einem obiter dictum eine entsprechende Konzeption bejaht.⁴⁷²

Dem Einwand, dass die Kenntnis der Altlast eine „Opferposition“ ausschließe, weil subjektive Elemente bei der Begründung der Polizeipflicht ein systemwidriges Merkmal darstellen,⁴⁷³ wird zu Recht damit begegnet, dass es ja das Übermaßverbot ist, das den Grund

⁴⁶⁶ Begründung des Regierungsentwurfs zum BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 46.

⁴⁶⁷ Vgl. oben § 9. B.

⁴⁶⁸ Oerder, in: ders./Numberger/Schönfeld, § 4 Rdnr. 55 f.

⁴⁶⁹ BVerfG, DVBl. 2000, 1275.

⁴⁷⁰ BayVGH, NVwZ 1986, 942.

⁴⁷¹ BayVGH, NVwZ 1986, 942.

⁴⁷² BVerwG, NVwZ 1991, 475.

⁴⁷³ Sparwasser/Geißler, DVBl. 1995, 1317 (1324).

für die Begrenzung liefert. Dieses ist offen für subjektive Wertungen,⁴⁷⁴ geht es doch um individuelle Zumutbarkeitsaspekte.⁴⁷⁵

Entsprechend dieser Konzeption schlägt *Frenz*⁴⁷⁶ eine Lösung vor, bei der sich allerdings für den Zustandsstörer bereits auf der Primärebene eine Beschränkung der Haftung durch das Übermaßverbot ergibt. Hintergrund ist auch hier der Gedanke, dass, je weiter eine Gefahrentwicklung außerhalb des Eigentums steht und nur eine weitere Ingangsetzung einer Kausalkette dazu führt, dass vom Eigentum Gefahren ausgehen, desto eher eine Belastung des Zustandsverantwortlichen unangemessen ist.⁴⁷⁷ Insbesondere schließt die als „Opferposition“ bezeichnete Situation der Opferrolle des Zustandsstörers durch Gefahr-entstehung außerhalb dessen Risikobereichs nicht die eigentumspezifische Verantwortungszuweisung aus, da diese unabhängig von Drittmomenten ist.⁴⁷⁸ Keine Rolle kann daher auch der Erhalt der Privatnützigkeit des Eigentums auf eine eigentumsrechtlich garantierte Mindestgrenze für die Verantwortungsbegrenzung spielen.

Außerhalb der aus Art. 14 GG und den Polizeigesetzen herleitbaren Begrenzungen der Zustandsstörerhaftung ergibt sich daher eine Begrenzung der Haftung aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz spielt gerade beim Zustandsstörer zur Korrektur unbilliger Ergebnisse eine große Rolle. Grund hierfür ist, dass die Inanspruchnahme des Zustandsverantwortlichen anfällig für Unbilligkeiten ist, knüpft diese Verantwortlichkeit doch gerade nicht an die Verursachung an und kommt dennoch die relativ unkomplizierte Heranziehung des Zustandsstörers im Namen der Effektivität der Gefahrenabwehr sehr häufig vor.⁴⁷⁹

Da die Verhältnismäßigkeit wertungsoffen für die Berücksichtigung von Umständen ist, die von außen in die „Riskosphäre“ des Zustandsstörers getragen werden, kann auch das Zeitelement eine Rolle spielen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Käufer von Häusern, die auf Grundstücken stehen, die überplante Altlasten sind, prinzipiell als Neu-Eigentümer zustandsverantwortlich sind.⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 49. Vgl. auch die Verknüpfung von schutzwürdigem Vertrauen und Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Verursachers in § 303 Abs. 5 UGB-BT des Professorenentwurfs im Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

⁴⁷⁵ Vgl. auch BVerwG, NVwZ 1997, 577 (578); VGH Mannheim NuR 1995, 545 (547). Vgl. ebenfalls den neuen § 4 Abs. 6 BBodSchG, der explizit an subjektive Merkmale beim (früheren) Eigentümer anknüpft.

⁴⁷⁶ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 17 ff.

⁴⁷⁷ *Frenz*, VerwArch. 90 (1999), 208 (229 f.).

⁴⁷⁸ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 49.

⁴⁷⁹ Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1991, 27.

⁴⁸⁰ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894) mit Hinweis auf die Fälle BGHZ 106, 323 (Bielefeld-Brake) und BGHZ 109, 380 sowie OVG Münster, NVwZ 1985, 355 (Dortmund-Dorstfeld); letztere Entscheidung besprochen in *Breuer*, JuS 1986, 359.

Ausgangspunkt einer Begrenzung wegen einer zeitlichen Überbeanspruchung des Zustandsstörers ergeben sich aus Gesichtspunkten, die in der Unbilligkeit der Tatsache begründet sind, den Zustandsstörer nach all den Jahren in die Pflicht zu nehmen. Zu rechnen ist dabei ab dem Zeitpunkt, ab dem der Zustandsstörer erstmals in die Pflicht genommen werden hätte können. Streng objektiv ist das der Zeitpunkt, in dem die Gefahr entstanden ist; aus der Perspektive des Verursachers also der Zeitpunkt der Verursachung der Gefahr.

C. Erfordernis weiterer die Unzumutbarkeit begründender Umstände

Entscheidend ist hier der Verweis auf weitere von dem bloßen Zeitablauf unterschiedliche Umstände. Es müssen also auf Seiten des Zustandsstörers weitere Umstände hinzutreten, die es rechtfertigen, ihn aus der Verantwortung zu nehmen. Letztentscheidend müssen also Kriterien sein, die außerhalb des bloßen Zeitbezugs stehen.

Das, was als zeitliche Belastung empfunden wird, ist eine Belastung, die nicht nur zeitliche Aspekte aufweist, sondern in erster Linie zusätzliche Unbilligkeitsmomente in sich trägt: Die „Opferposition“ des Zustandsstörers in den von *Breuer*⁴⁸¹ gemachten Beispielen begründet sich in erster Linie daraus, dass die Käufer von Eigenheimen Geld dafür gezahlt haben, um Eigentümer zu werden, ohne zu ahnen, dass mit dem Eigentum eine weitgehende Verantwortung für eine Gefahr einhergeht, die bereits die Substanz ihres Wohnhauses wertlos gemacht hat. Dass die Problematik der Überplanung von Altlasten ein bestimmtes zeitliches Moment voraussetzt, liegt auf der Hand, da die Verursachung naturgemäß lange zurückliegt, bevor überhaupt eine Neubebauung beginnen kann. Der bloße Zeitablauf reicht entgegen der von *Kahl*⁴⁸² vertretenen Forderung nach einer zeitlichen Begrenzung der Zustandsstörerhaftung demnach nicht aus. Selbst dann nicht, wenn der Zustandsstörer gutgläubig ist. Dies ergibt sich aus der Tendenz, den Zustandsstörer mit fortschreitendem Zeitablauf prinzipiell eher in die Pflicht zu nehmen.⁴⁸³

D. Begrenzung der Bedeutung des zeitlichen Aspektes als Grund für eine unzumutbare Inanspruchnahme des Zustandsstörers

Zu bedenken ist, dass nach dem BayVGH⁴⁸⁴ die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers gerade in dem Maße zunimmt, je länger eine Ablagerung zurückliegt.⁴⁸⁵ Tendenziell ist damit die Zustandshaftung auf längere Zeiträume angelegt wie die Verursacherhaftung.⁴⁸⁶

Für diese – gerade im Verhältnis zum Verursacher – tendenziell zunehmende Haftung des Zustandsstörers spricht im Altlastenrecht, dass er mit der Zeit sein Grundstück gegen Ab-

⁴⁸¹ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894).

⁴⁸² *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (38 f.).

⁴⁸³ Dazu sogleich.

⁴⁸⁴ BayVGH, NVwZ 1986, 942 (945).

⁴⁸⁵ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 124.

⁴⁸⁶ BayVGH, NVwZ 1986, 942 (945).

lagerungen durch Dritte sichern kann. Dies gilt offensichtlich im Abfallrecht bei Ablagerungen auf Oberflächen.⁴⁸⁷ Hier spielt es eine Rolle, dass Ablagerungen von Abfällen zunächst ein noch identifizierbares Ergebnis jüngst vergangener Umstände darstellen, insbesondere wenn die Abfälle noch äußerlich als vom Grund und Boden getrennte, bewegliche Gegenstände erscheinen.⁴⁸⁸ Wenn dem so ist, deutet dies auf eine vorrangige Handlungsstörerhaftung hin. Die Haftung des Zustandsstörers muss sich danach richten, ob er sogleich nach einer unerlaubten Ablagerung deren Beseitigung⁴⁸⁹ veranlasst oder ob er – auch ohne eine bewusste Duldung – die Abfälle lange Zeit auf seinem Grundstück belässt.⁴⁹⁰ Auch bei latenten Gefahren muss die Zustandsverantwortung entsprechend zunehmen, da der Eigentümer am ehesten die Möglichkeit hatte, nachzuprüfen, welche Stoffe auf seinem Grundstück verarbeitet, dort eingeleitet oder deponiert wurden.⁴⁹¹ Der BayVGh stellt hierzu fest: „Der Umstand, dass die Störung lange Zeit verborgen blieb, betrifft, selbst wenn er daran schuldlos ist, eher ihn als die Öffentlichkeit; denn was die Abgrenzung der Risikosphären angeht, steht er seiner Sache am nächsten und hat eher für ihren Zustand einzustehen als die Allgemeinheit.“⁴⁹² Diese Erkenntnis steht in Widerspruch zu der von *Kahl* aufgestellten These, dass die Zustandsverantwortlichkeit a priori zeitlich begrenzt sein muss.⁴⁹³

Das Fazit des BayVGh lautet: „Nach der Verkehrsanschauung verliert sich irgendwann einmal der Zusammenhang zwischen dem früheren Ablagerungsvorgang und den abgelagerten Gegenständen, die gewissermaßen mit dem Grundstück ‚verwachsen‘. In demselben Maße wächst im gesamten Haftungsgefüge auch die Haftung des Zustandsstörers. [...] Im Ergebnis bedeutet dies, dass mit zunehmendem Alter der Altlast die Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers tendenziell zunimmt.“⁴⁹⁴

Als Konsequenz verschiebt sich regelmäßig die Haftung mit fortschreitender Zeit auf den Zustandsstörer. Dies ist ja gerade Sinn der Zustandsstörerhaftung, dass jemand die Ordnungspflicht unabhängig von tatsächlichen und rechtlichen Unsicherheiten im Hinblick auf den Verursacher garantiert.⁴⁹⁵ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist also zu beachten, dass bei der Störerauswahl die Tendenz besteht, bei zeitlich fortgeschrittenen Gefahr-sachverhalten eher den Zustandsstörer in die Pflicht zu nehmen. Insofern bilden die oben genannten Fälle im Zusammenhang mit einer „Opferposition“ insbesondere den überplanten Altlasten einen Ausnahmetatbestand.

⁴⁸⁷ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 124.

⁴⁸⁸ BVerwG, NVwZ 1988, 1126.

⁴⁸⁹ In der dann Regel auf Kosten des Verursachers.

⁴⁹⁰ BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945).

⁴⁹¹ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁴⁹² BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945).

⁴⁹³ *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (38 f.). Dazu siehe oben unter § 9. C.

⁴⁹⁴ BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945). Näher dazu unten § 20. C. II.

⁴⁹⁵ Siehe oben § 9. B.

Bei einem zeitlich fortgeschrittenen Haftungssachverhalt, wie er bei einer Langzeithaftung des Zustandsstörers gegeben ist, ist zugleich auch immer eine lang zurückliegende Verursachung gegeben, also auch ein Langzeithaftungsmoment beim Verursacher. Die zeitliche Begrenzung ausschließlich beim Zustandsstörer steht also im Widerstreit mit der zeitlichen Begrenzung ausschließlich beim Verhaltensstörer: Die vom Verursacher geschaffene Gefahr ist identisch mit der Gefahr, die das Grundstück des Eigentümers belastet: Die Gefahr ist ein und dieselbe. Sie wirkt seit einer bestimmten Zeit. Daher kann es keine generelle zeitliche Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit geben. Nur wenn weitere äußere Umstände hinzutreten, wie sie *Breuer*⁴⁹⁶ beschrieben hat, muss zwangsläufig die Zustandsverantwortlichkeit enden.⁴⁹⁷

§ 11 Zeitliche Struktur der Sonderhaftungsformen der Zustandsverantwortlichkeit

A. „Zeitunterworfenheit“ der handels- und gesellschaftsrechtlichen Einstandspflichten

Der in die Pflicht zu nehmende Zustandsstörer ist der derzeitige, linear zu den Geschehnissen verantwortliche Zustandsstörer.⁴⁹⁸ Davon zu unterscheiden sind die Sonderfälle der verlängerten Zustandshaftung und der handels- und gesellschaftsrechtlichen Einstandspflicht.⁴⁹⁹

Dass die handels- und gesellschaftsrechtlichen Nachhaftungstatbestände im Zivilrecht an ein in der Vergangenheit liegendes Ereignis anknüpfen und prinzipiell zeitunterworfen sind, lässt sich aus den Nachhaftungsbegrenzungen ersehen, die anknüpfend an den Zeitpunkt gesellschaftsrechtlicher Transaktions- und Übernahmesachverhalte diese Haftungstatbestände zeitlich begrenzen.⁵⁰⁰ Bei den Durchgriffsgründen ist eine zeitlich beeinflussbare Struktur daher grundsätzlich gegeben. Nach dem BBodSchG könnten sogar konkrete Begrenzungstatbestände aus dem Handels- und Gesellschaftsrecht der Nachhaftung einen wirksamen zeitlichen Riegel vorschieben.⁵⁰¹

⁴⁹⁶ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894).

⁴⁹⁷ Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390), der schließlich davon ausgeht, dass die „Opferposition“ des Zustandsstörers eher eintreten kann, als die Verjährung der Verursacherpflicht.

⁴⁹⁸ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 ff.

⁴⁹⁹ Siehe oben § 5 B. und C.

⁵⁰⁰ Vgl. das Nachhaftungsbegrenzungsgesetz vom 18.3.1994 (BGBl. 1994 I, S. 560).

⁵⁰¹ Dazu ausführlich unten § 12. B.

B. „Zeitunterworfenheit“ der „verlängerten Zustandshaftung“

I. Hintergrund

Auch die sich insbesondere aus § 4 Abs. 6 BBodSchG ergebende „Ewigkeitshaftung“ wird vielfach kritisiert.⁵⁰² Im Gesetz ist keine zeitliche Begrenzungen der Haftung vorgesehen, obwohl § 4 Abs. 6 BBodSchG eine potenzielle „Ewigkeitshaftung“ dessen begründet, der einmal Zustandsstörer gewesen ist.⁵⁰³

Dass die nicht mehr aktuelle, verlängerte „Zustandshaftung“ indes prinzipiell der zeitlichen Beeinflussung unterliegen kann, lässt sich auch aus den zum Umweltgesetzbuch ergangenen Entwürfen ersehen. Dort sind nämlich für bestimmte, in den dortigen Entwürfen angeordnete Haftungsverlängerungen zeitliche Begrenzungen ordnungsrechtlicher Verpflichtungen anerkannt.

II. Der Professorenentwurf UGB-BT

Zeitliche Begrenzungsinstitute der ordnungsrechtlichen⁵⁰⁴ Sanierungspflicht von Altlasten finden sich beim UGB-BT-Entwurf der Professoren im Kapitel Bodenschutz (§§ 283 – 313 UGB-BT).⁵⁰⁵

Die Sanierungsverantwortlichkeit nach § 303 Abs. 3 S. 1 UGB-BT endet gemäß § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT dreißig Jahre „nach Aufgabe des Eigentums“.⁵⁰⁶ Mithin kann sich auch hier unter Umständen dreißig Jahre lang eine Heranziehungsmöglichkeit ergeben, ohne dass ein aktueller Bezug zum Eigentum gegeben ist. Nach Ablauf dieser Zeit endet die Verantwortlichkeit nach § 303 Abs. 3 S. 1 UGB-BT aber.⁵⁰⁷ Strukturell handelt es sich bei § 303 Abs. 3 S. 1 UGB-BT nicht um die Haftung des aktuellen Eigentümers im Sinne einer Zustandshaftung, sondern um die Haftung des Eigentümers, bezogen auf den Zeitpunkt der (wahrscheinlichen) Verursachung. Die Norm begründet die Sanierungsverantwortlichkeit dessen, der Eigentümer des sanierungsbedürftigen Grundstücks in dem Zeit-

⁵⁰² Siehe oben § 5. D.

⁵⁰³ *Knopp*, DVBl. 1999, 1010 (1013); *Schwartzmann*, DStR 1999, 324 (328).

⁵⁰⁴ Hinsichtlich der zivilrechtlichen Haftung sieht der Professorenentwurf des UGB einen Verjährungsstatbestand gemäß § 129 UGB-AT iVm § 852 a.F. BGB (der seit dem 1.1.2002 seinen Ausdruck in § 199 BGB findet) vor.

⁵⁰⁵ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT.

⁵⁰⁶ Die „Aufgabe des Eigentums“ im Sinne von § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT umfasst dabei auch die Weiterübertragung des Eigentums, wie sich im Umkehrschluss aus § 303 Abs. 4 S. 2 UGB-BT ergibt, der die Zustandshaftung des Eigentümers nicht mit der „Aufgabe des Eigentums im Sinne von § 928 des Bürgerlichen Gesetzbuches“ enden lässt.

⁵⁰⁷ Die Verantwortung des Eigentümers auch nach der Dereliktion ordnet § 303 Abs. 4 UGB-BT an. Ob § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT auch für diesen Fall gelten soll, erscheint angesichts der systematischen Stellung dieser Norm fraglich, auch wenn die Dereliktion gerade das Referenzdatum für die Haftung darstellt.

raum gewesen ist, in dem die Bodenbelastung wahrscheinlich (wenn auch nicht überwiegend wahrscheinlich⁵⁰⁸) entstanden ist.

Eine Dereliktionshaftung ist damit nicht primär angesprochen, diese findet sich in § 304 Abs. 4 UGB-BT. Ob § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT auch für diesen Fall gelten soll, erscheint angesichts der systematischen Stellung dieser Norm fraglich, auch wenn die Dereliktion gerade das Referenzdatum für die Haftung bzw. deren Beendigung in § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT darstellt.

Die Vorschrift des § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT dient dazu, der potenziellen „Ewigkeitshaftung“ des ehemaligen Eigentümers einen Riegel vorzuschieben. Die Entwurfsbegründung sieht jedenfalls eine Notwendigkeit für die zeitliche Begrenzung der damals⁵⁰⁹ dem geltenden Recht noch fremden Verlängerung der Zustandshaftung.⁵¹⁰ In der Begründung heißt es jedenfalls: „So wie nach bürgerlichem Recht die Haftung nach dreißig Jahren verjährt, muss auch die öffentlich-rechtliche Haftung enden.“⁵¹¹ Dass damit eine Brücke zum § 195 BGB a.F. (bzw. zu § 197 BGB und den dreißigjährigen Höchstfristen⁵¹² des § 199 BGB) geschlagen wird, bedeutet daher, dass Sonderformen der Zustandshaftung prinzipiell einer zeitlichen Begrenzung unterliegen können.

III. Der Kommissionsentwurf KomE zum Umweltgesetzbuch

Auch der UGB-KomE⁵¹³ sieht in § 348 Abs. 4 UGB-KomE für die Haftung des früheren Eigentümers bzw. früheren Inhabers der tatsächlichen Gewalt nach § 348 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 UGB-KomE eine zeitliche Begrenzung der Haftung von dreißig Jahren ab Aufgabe des Eigentums bzw. Aufgabe der tatsächlichen Gewalt vor. Ansonsten sieht der Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch in § 348 Abs. 3 UGB-KomE statt einer zeitlichen Lösung eine Art Beschränkung auf den Nachlass vor.

IV. Fazit

Zeitlicher Referenzpunkt, ab dem die Haftung begründet wird, ist also hier wie bei der Verursachung ein Punkt in der Vergangenheit, die Übertragung des Eigentums. Dieser Punkt bestimmt die Anknüpfung der Haftung, etwa den Beginn der Einstandspflicht bzw.

⁵⁰⁸ Diesen Fall erfasst nämlich § 303 Abs. 2 UGB-BT im Hinblick auf den Anlagenbetreiber.

⁵⁰⁹ Vor Einführung des § 4 BBodSchG. Vgl. kritisch zur Verlängerung der Zustandshaftung im Bodenschutzrecht *Spieth/Wolfers*, *altlasten spektrum* 1998, 75 (79) und *NVwZ* 1999, 355 (356); *Kobes*, *NVwZ* 1998, 790.

⁵¹⁰ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT, S. 624.

⁵¹¹ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT, S. 624.

⁵¹² Zum Begriff der „Höchstfrist“ siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 180; *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 199 Rdnr. 39.

⁵¹³ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch.

dem Zeitpunkt, zu dem der Verantwortliche nach § 4 Abs. 6 BBodSchG sein Eigentum weiterübertragen hat. Diese Zeitpunkte ermöglichen ein generelles Zeitunterworfenheit dieser spezifischen Haftungstypen. Es bietet sich daher an, diese Haftungsformen bei der Begrenzungsdiskussion so zu behandeln wie die Verursachung,⁵¹⁴ nämlich an den genannten Zeitpunkten die zeitliche Anknüpfung vorzunehmen, von der aus etwa eine Verjährung zu laufen beginnen kann.

⁵¹⁴ Dazu im Weiteren.

4. Teil: Verjährung der Störerverantwortung

§ 12 Ausgangsüberlegung: Fehlende Normierung

A. Problemstellung

Die Perpetuierung der Polizeipflicht und die Konservierbarkeit ordnungsrechtlich relevanter Sachverhalte verstärken das Bedürfnis, die zeitlichen Grenzen der Störerverantwortung näher zu betrachten und die Problematik der „Ewigkeitshaftung“ einer gerechten Lösung zuzuführen. Dies gilt umso mehr, als Bedenken hinsichtlich der „Ewigkeitshaftung“ und ein Bedürfnis nach Diskussion und Analyse zeitlicher Grenzen auch dort bestehen, wo die zeitliche Begrenzung der Störerverantwortung, jedenfalls im Sinne eines Instituts, gänzlich abgelehnt wird.⁵¹⁵

Wenn von der Möglichkeit der Begrenzung der zeitlichen Haftung im Folgenden die Rede sein wird, ist damit in erster Linie die Beschränkung der polizeilichen Störerhaftung über ein ausschließlich zeitbezogenes Institut gemeint. Daneben kann sich eine Begrenzung einer „Ewigkeitshaftung“ auch aus Verwirkung und Verzicht ergeben.⁵¹⁶

Als dezidiert zeitbezogenes Institut kommt die Begrenzung durch Verjährung in Frage. Die Verwirkung nimmt insofern eine Sonderstellung ein, da sie neben dem Zeitbezug in erster Linie ein Vertrauensschutzmoment enthält.⁵¹⁷ Inwieweit die Verwirkung und die Verjährung sich strukturell unterscheiden, wird unten unter § 14 geklärt werden. Die beiden Institute haben ihren dogmatisch verankerten Ursprung und ihr Hauptanwendungsgebiet im Zivilrecht.⁵¹⁸ Ein Rückgriff auf Institute, die im Zivilrecht entwickelt wurden,⁵¹⁹ aber dem Zivilrecht allein nicht mehr zurechenbar sind,⁵²⁰ also auch ein Rückgriff auf die zivilrechtlichen Strukturen im Zusammenhang mit der Verjährung und Verwirkung von Ansprüchen, könnte deshalb erforderlich sein, da sich im Ordnungsrecht keine ausdrücklichen Normierungen der Begrenzung der Störereigenschaft unter zeitlicher Hinsicht finden.

⁵¹⁵ Auch *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 188, der eine zeitliche Beschränkung ablehnt, hält eine ewige Haftung für schwerlich erträglich. Da er gleichfalls eine Rechtsnachfolge in die allgemeine Polizeipflicht ablehnt, ist die Tragweite der Ablehnung der zeitlichen Begrenzung aber insoweit entschärft.

⁵¹⁶ Siehe zu den diskutierten Korrektiven im Einzelnen, unten § 14.

⁵¹⁷ Näher dazu unten § 14. B.

⁵¹⁸ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 109 f.; OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁵¹⁹ Vgl. zum Hintergrund des Verjährungsinstituts unten § 15. A.

⁵²⁰ BVerwGE 34, 97 ff.; *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (445); *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548); *Schack*, BB 1954, 1037; *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 11; *Koschnick*, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, S. 52 ff.; *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 55 ff.; *Spiro*, Die Begründung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalefristen, S. 1573; vgl. auch *Frenz*, BBodSchG § 4 Abs. 3 Rdnr. 181.

“Mangels ausdrücklicher Sonderbestimmungen“⁵²¹ kommt damit allenfalls ein Rückgriff auf die einschlägigen zivilrechtlichen Vorschriften in analoger Anwendung oder als Ausdruck eines allgemeinen, die Rechtsgebiete übergreifenden Rechtsgedankens in Betracht.⁵²² Die zeitliche Grenze der ordnungsrechtlichen Störerverantwortung findet sich nämlich weder im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht der Länder, noch ist sie im Sonderordnungsrecht normiert.⁵²³ In den übrigen umweltrechtlichen Normen findet sich ebenfalls keine ausdrückliche Normierung der zeitlichen Grenzen der jeweiligen Verantwortlichkeiten.⁵²⁴ Das gilt auch für das BBodSchG. Hier ist ebenfalls eine zeitliche Begrenzung der Sanierungsverantwortlichkeit nicht normiert.⁵²⁵

B. Sonderproblem: Handels- und gesellschaftsrechtliche zeitliche Haftungsbeschränkung im Rahmen des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG

I. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG

Eine zeitliche Begrenzung der Haftung könnte sich jedoch an weniger prominenter Stelle im BBodSchG, jedenfalls für eine bestimmte handels- bzw. gesellschaftsrechtliche Durchgriffshaftungssituation, insbesondere für die sogenannte Nachhaftung,⁵²⁶ ergeben.⁵²⁷

Nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG haften die nach Handels- und Gesellschaftsrecht für den Zustandsstörer Einstandspflichtigen nach den Vorschriften des HGB als Sanierungspflichtige.⁵²⁸ Danach können auch diejenigen zur Sanierung herangezogen werden, die nach den Haftungs- und Durchgriffsregelungen des Handels- und Gesellschaftsrechts für denjenigen einzustehen haben, dem ein Grundstück, das mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast belastet ist, gehört.⁵²⁹

⁵²¹ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511); vgl. auch *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 7 Rdnr. 231: „[...] insoweit enthält sich das BBodSchG einer Stellungnahme.“

⁵²² Vgl. unten § 17. A.

⁵²³ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT, S. 625; *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 326; so auch OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁵²⁴ Vgl. zum § 17a BImSchG unten C.

⁵²⁵ Dazu *Knopp/Albrecht*, Altlastenrecht in der Praxis, Rdnr. 140.

⁵²⁶ Vgl. *Baumbach/Hopt*, HGB § 26 Rdnr. 8, § 27 Rdnr. 3.

⁵²⁷ Zur handels- und gesellschaftsrechtlichen Durchgriffshaftung *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 33; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 109 ff.

⁵²⁸ Siehe oben § 5. B.

⁵²⁹ Vgl. *Hasche*, DVBl. 2000, 91 (96).

II. Die zeitlichen Haftungsbeschränkungstatbestände im Handels- und Gesellschaftsrecht

1. § 26 HGB

§ 25 Abs. 1 HGB ordnet im Handelsrecht einen gesetzlichen Schuldbeitritt⁵³⁰ des Erwerbers eines Handelsgeschäfts für all jene Verbindlichkeiten an, die der frühere Inhaber im Betriebe des Geschäfts begründet hat, sofern das Handelsgeschäft unter der bisherigen Firma mit oder ohne Beifügung eines das Nachfolgeverhältnis andeutenden Zusatz fortgeführt wird. Wird die Firma nicht fortgeführt, haftet der Erwerber eines Handelsgeschäfts für die früheren Geschäftsverbindlichkeiten gemäß § 25 Abs. 3 HGB dann, wenn ein besonderer Verpflichtungsgrund, wie die Bekanntmachung der Übernahme der Verbindlichkeiten in handelsüblicher Weise durch den Erwerber, vorliegt.⁵³¹

§ 26 HGB statuiert im Rahmen dieser handelsrechtlichen Zusatzhaftung eine Fünfjahresfrist für die Geltendmachung der früheren Geschäftsverbindlichkeiten im Sinne des § 25 HGB gegenüber dem früheren Geschäftsinhaber, sofern der Erwerber für diese Verbindlichkeiten haftet. Die fälligen Verbindlichkeiten müssen gegenüber dem früheren Geschäftsinhaber innerhalb von fünf Jahren ab Eintragung des neuen Inhabers in das Handelsregister⁵³² in einer in § 197 Abs.1 Nr. 3 bis 5 BGB bezeichneten Art festgestellt oder durch eine Vollstreckungshandlung – insbesondere auch durch Verwaltungsakt⁵³³ (§ 26 Abs. 1 S. 1 HS 2 HGB) geltend gemacht worden sein. § 26 Abs. 1 HGB sieht also nach fünf Jahren eine de-facto-Auswechslung des Schuldners vor; der alte und der neue Inhaber haften dann nicht mehr nebeneinander, sondern es haftet nur noch der neue Inhaber des Handelsgeschäfts, sowohl für die von ihm begründeten Verbindlichkeiten als auch für die vor seiner Zeit als Inhaber begründeten Verbindlichkeiten im Sinne von § 25 HGB.⁵³⁴ Mit anderen Worten: Die handelsrechtliche Nachhaftung des Veräußerers dauert fünf Jahre.⁵³⁵

Übertragen auf die Sanierungspflicht des § 4 Abs. 3 Alt. 1 BBodSchG bedeutet dies, dass derjenige auch für die primäre Sanierungspflicht einzustehen hat, der das Handelsgeschäft, zu dem das kontaminierte Grundstück gehört, vom früheren Inhaber erwirbt.⁵³⁶ Im

⁵³⁰ *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, vor § 414 Rdnr. 2.

⁵³¹ *Becker*, DVBl. 1999, 134 (140).

⁵³² § 26 Abs. 1 S. 2 HGB.

⁵³³ § 26 Abs. 1 S. 1 2. HS HGB; Dieser ist wie § 160 Abs. 1 S. 1 2. HS HGB (siehe dazu sogleich) Ausdruck des Nachhaftungsbegrenzungssetz vom 18.3.1994 (BGBl. 1994 I, S. 560), wonach auch öffentlich-rechtliche (vermögensrechtliche) Verbindlichkeiten durchgängig einer fünfjährigen Verjährungsfrist ab Geltendmachung durch Verwaltungsakt unterworfen sind.

⁵³⁴ *Baumbach/Hopt*, HGB § 26 Rdnr. 1.

⁵³⁵ *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 286.

⁵³⁶ Die primäre Sanierungshaftung wird unmittelbar über § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG angeordnet und beschränkt sich damit nicht auf vermögensrechtliche „Verbindlichkeiten“ (§ 25 HGB) im Sinne von Geldansprüchen sondern auch auf die Polizeipflicht an sich. Dies wird von *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30, im Hinblick auf die Parallelfälle der §§ 45, 224 Abs. 2 UmwG (dazu sogleich) im Hinblick auf die Diktion (z.B. „Gläubiger“ in § 224 Abs. 1 UmwG) der zivilrechtlichen Normen angezweifelt. Es ist aber

Ergebnis führt dies zur Verhinderung missbräuchlicher „buy-out“-Situationen.⁵³⁷ Dies muss im Zusammenhang mit § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG jedenfalls dann gelten, wenn der Einstandspflichtige in dieser Situation „für eine juristische Person einzustehen hat“, wenn also der Veräußerer kein Einzelkaufmann wie in der handelsrechtlichen Ausgangssituation, sondern eine juristische Person ist.⁵³⁸

Nach der Konzeption des BBodSchG zur Verhinderung des missbräuchlichen Entschlüpfens aus der Haftung⁵³⁹ haftet der Erwerber auch dann für die Sanierung des Grundstücks, wenn er nur das Handelsgeschäft ohne das sanierungsbedürftige Grundstück von einer juristischen Person erwirbt, jedenfalls dann, wenn dadurch Vermögen übertragen wird, das zur Sanierung benötigt wird.⁵⁴⁰ So verhindert § 25 HGB auch in der umgekehrten Konstellation missbräuchliche Grundstücksverschiebungen: § 25 HGB erfasst nicht nur den Erwerb und die Veräußerung eines ganzen Handelsgeschäfts, sondern auch jene Fälle, in denen substantielle Vermögensteile des Handelsgeschäfts veräußert oder erworben werden.⁵⁴¹ So kann auch ein (kontaminiertes) Grundstück als wesentlicher Vermögensteil und damit als Handelsgeschäft im Sinne von § 25 HGB gelten.⁵⁴² Daher haftet auch derjenige nach § 25 HGB iVm § 4 Abs. 3 Alt. 1 BBodSchG für die Sanierung, der nur das Grundstück als substantielles Vermögensteil eines Handelsgeschäftes veräußert, die wirtschaftlich wertvollen Vermögensteile aber behält, sofern der Erwerber, dem lediglich das sanierungsbedürftige Grundstück verbleibt, eine juristische Person ist.⁵⁴³ Diese Haftung könnte, was in der Folge zu prüfen ist, indes nach § 26 HGB auf fünf Jahre begrenzt sein.⁵⁴⁴

2. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG i.V.m. § 45 UmwG bzw. § 224 Abs. 2 UmwG

Ähnlich verhält es sich in den Fällen der Sonderhaftungsformen des Verschmelzungsrechts, mithin im Falle des § 4 Abs. 3 BBodSchG i.V.m. § 45 UmwG bzw. § 224 Abs. 2

gerade Sinn und Zweck des § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG handels- bzw. zivilrechtliche Einstandspflichten, die regelmäßig auf Geldzahlung gerichtet sind, auch auf die Primärebene, also gerichtet auf die Verpflichtung zur Sanierung, zu projizieren.

⁵³⁷ *Frenz*, *atlasten spektrum* 2000, 157; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 33 ff.; *Marburger/A. Nolte*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder*, *Umwelt- und Technikrecht*, Band 54, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 2000, S. 229 (257 ff.); zweifelnd im Hinblick auf §§ 25 ff. HGB: *Taupitz*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder*, *Umwelt- und Technikrecht*, Band 53, *Bodenschutz und Umweltrecht*, S. 203 (252).

⁵³⁸ Vgl. die Gesetzssystematik der §§ 17 ff. HGB.

⁵³⁹ Ausführlich *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 109.

⁵⁴⁰ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 110 f.

⁵⁴¹ *Baumbach/Hopt*, HGB § 25 Rdnr. 3.

⁵⁴² *Becker*, DVBl. 1999, 134 (140); *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 110.

⁵⁴³ Näher *Becker*, DVBl. 1999, 134 (140); auf eine Haftung als „Durchgangseigentümer“ nach § 4 Abs. 6 BBodSchG kommt es insofern gar nicht an; vgl. zur Haftung des „Durchgangseigentümers“ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 6 Rdnr. 7.

⁵⁴⁴ *Marburger/A. Nolte*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder*, *Umwelt- und Technikrecht*, Band 54, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 2000, S. 229 (257).

UmwG. Auch hier ist denkbar, dass die damit verbundenen zivilrechtlichen Haftungsbeschränkungen der Nachhaftungsbegrenzung über das „Einfalltor“ des § 4 Abs. 3 BBodSchG Anwendung finden.

a) § 45 UmwG

Die Verschmelzung⁵⁴⁵ stellt einen Gesamtrechtsnachfolgetatbestand im Sinne von § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG und auch im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, die eine Rechtsnachfolge in die allgemeine Ordnungspflicht bejaht,⁵⁴⁶ dar. Im Falle der Übertragung des Vermögens durch eine Personenhandelsgesellschaft (OHG, KG) auf einen Rechtsträger anderer Rechtsform durch Verschmelzung haftet gemäß § 45 Abs. 1 1. HS UmwG ein Gesellschafter der übertragenden Personenhandelsgesellschaft für deren Verbindlichkeiten, wenn die Anteilsinhaber des übernehmenden Rechtsträgers nicht unbeschränkt haften.

Die (gesellschaftsrechtliche) Haftung des Gesellschafters endet nach § 45 Abs. 1 UmwG, wenn die Verbindlichkeiten nicht vor Ablauf von fünf Jahren nach der Verschmelzung fällig werden und gegen den Gesellschafter in einer in § 197 Abs.1 Nr. 3 bis 5 BGB bezeichneten Art festgestellt oder durch eine Vollstreckungshandlung – insbesondere durch Verwaltungsakt (§ 45 Abs. 1 2. HS UmwG UmwG) geltend gemacht worden sind. Die zeitliche Begrenzung der Haftung gilt also auch für öffentlich-rechtliche Verbindlichkeiten.

Damit bleibt also der Gesellschafter der Personengesellschaft grundsätzlich verpflichtet, „Verbindlichkeiten“ der übertragenden Personenhandelsgesellschaft bzw. des übernehmenden Rechtsträgers zu erfüllen. Der Gesellschafter haftet indes nicht als Rechtsnachfolger des Verursachers im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG, sondern wie im Fall des § 25 HGB als zusätzlicher der Schuld beitretender Gesamtschuldner für die primäre Sanierungspflicht. Ansatzpunkt für die Haftung des Gesellschafters ist mithin § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG. Voraussetzung dafür ist gleichwohl, dass der übertragenden Personengesellschaft als juristische Person im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG⁵⁴⁷ das Grundstück – jedenfalls bis zu ihrem Erlöschen gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 UmwG im Zeitpunkt der Eintragung der Verschmelzung – gehört, sie also Eigentümerin des zu sanieren-

⁵⁴⁵ Dies gilt auch für die Verschmelzung unter der Beteiligung von Personengesellschaften nach §§ 39 ff. UmwG.

⁵⁴⁶ VG Köln, NVwZ 1994, 927; OVG Münster, NVwZ 1997, 507.

⁵⁴⁷ Die juristische Person, an die § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG anknüpft ist gleichfalls die übernehmende juristische Person, die Kapitalgesellschaft, da ihr im Zeitpunkt der Inanspruchnahme das Grundstück „gehört“ (vgl. § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG am Ende). Trotzdem fallen unter den Begriff „juristische Personen“ im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG auch Personenhandelsgesellschaften, die an sich nach BGHZ 34, 293 (296) und h.M., vgl. etwa *Eisenhardt*, Gesellschaftsrecht, Rdnr. 74, nicht als juristische Personen im engeren Sinn gelten. So jedenfalls *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 76; bejahend auch für die BGB-Gesellschaft, dort Rdnr. 77; vgl. auch jüngst zur vollen Partei- und Rechtsfähigkeit und der damit verbundenen Angleichung an juristische Personen das Urteil des BGH vom 29.1.2001 – II ZR 331/00.

den Grundstücks bzw. Inhaberin der tatsächlichen Gewalt⁵⁴⁸ über dieses war bzw. der übertragende Rechtsträger Eigentümer des Grundstückes wird und im Zeitpunkt der Inanspruchnahme noch ist.

Der Gesellschafter haftet im Zusammenhang mit der Verschmelzung aufgrund eines besonderen „gesellschaftsrechtlichen Rechtsgrundes“, nämlich aufgrund von § 45 Abs. 1 UmwG. Rechtsnachfolger im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG wird dagegen nur der übernehmende Rechtsträger gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 UmwG. Der Gesellschafter ist dagegen nur ein zusätzlich (neben dem neuen Rechtsträger) Haftender, der für diese juristische Person, der ein Grundstück gehört, gemäß § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG einzustehen hat. Dies geschieht hier im Wege der Nachhaftung für den übertragenden (erloschenen) Rechtsträger: Der Gesellschafter steht dennoch für den übernehmenden, den neuen Rechtsträger ein, dem das Grundstück „nunmehr“ gehört.⁵⁴⁹ Denn dem „Einstehenmüssen“ im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG, das über § 45 UmwG konstruiert wird, liegt folgende Überlegung zugrunde: Da die Anteilsinhaber des übernehmenden Rechtsträgers, der zugleich Gesamtrechtsnachfolger des übertragenden Rechtsträgers ist und damit für dessen Verpflichtungen – grundsätzlich auch ordnungsrechtlich, jedenfalls wenn der übertragende Rechtsträger Verursacher ist – voll einzustehen hätte, selbst nicht unbeschränkt haften (§ 45 Abs. 1 1. HS UmwG), ergibt sich ein rechtliches Bedürfnis zur Vermeidung des Entschlüpfens aus der Haftung. § 45 Abs. 1 UmwG könnte hier diesbezüglich eine fünfjährige Begrenzung statuieren.⁵⁵⁰

b) § 224 Abs. 2 UmwG

Entsprechend verhält es sich auch im Falle des § 224 Abs. 2 UmwG. Ausgangspunkt ist der umwandlungsrechtlich zulässige Wechsel der Gesellschaftsform aufgrund §§ 190 ff. UmwG. Der Formwechsel stellt keinen Gesamtrechtsnachfolgetatbestand im Sinne von § 4 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 BBodSchG dar.⁵⁵¹ Der Durchgriff auf die persönlich haftenden Gesellschafter einer die Rechtsform wechselnden Personengesellschaft,⁵⁵² stellt aber eine gesellschaftsrechtliche Zusatzhaftung dar. Der Formwechsel berührt gemäß § 224 Abs. 1 UmwG nicht die Ansprüche der Gläubiger der Gesellschaft gegen einen Gesellschafter aus Verbindlichkeiten der formwechselnden Personengesellschaft, für die der Gesellschafter im Zeitpunkt des Formwechsels nach § 128 HGB persönlich haftet.⁵⁵³

Übertragen auf § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG bedeutet dies: § 224 Abs. 1 UmwG stellt einen gesellschaftsrechtlichen Durchgriffsgrund nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG

⁵⁴⁸ Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51; gegen den Einbezug des bloßen Besitzes *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (357).

⁵⁴⁹ Zum Präsens „gehört“ vgl. *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 80.

⁵⁵⁰ Dazu sogleich unten III.

⁵⁵¹ VGH Kassel, UPR 2000, 151.

⁵⁵² §§ 190 Abs. 1, 214 ff. UmwG.

⁵⁵³ *Hommelhoff*, in: Lutter, UmwG, § 224 Rdnr. 1.

dar.⁵⁵⁴ Danach haften persönlich haftende Gesellschafter für die Sanierung eines Grundstückes auch dann, wenn die Gesellschaft, der das Grundstück gehört, ihre Form als Personenhandelsgesellschaft aufgibt und sich etwa in eine Kapitalgesellschaft umwandelt. Dann haftet nicht nur die Kapitalgesellschaft als Zustandsstörerin, sondern auch der ehemals persönlich haftende Gesellschafter.⁵⁵⁵

Nach § 224 Abs. 2 UmwG haftet der Gesellschafter für diese Verbindlichkeiten, wenn sie vor Ablauf von fünf Jahren nach dem Formwechsel fällig werden und daraus Ansprüche gegen ihn in einer in § 197 Abs.1 Nr. 3 bis 5 BGB bezeichneten Art festgestellt oder durch eine Vollstreckungshandlung – insbesondere durch Verwaltungsakt (§ 224 Abs. 2, 2. HS UmwG) geltend gemacht worden sind. Insofern könnten die dem Nachhaftungsstatbestand immanenten Grenzen gem.§ 224 Abs. 2 UmwG eine Rolle spielen, die Haftung zeitlich zu begrenzen.

3. § 133 Abs. 1 und 3 UmwG

Auch im Rahmen des Rechtsnachfolgetatbestandes Spaltung⁵⁵⁶ können Sonderhaftungssituationen bestehen, die selbst keine Gesamtrechtsnachfolge im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG sind.⁵⁵⁷ So bestimmt § 133 Abs. 1 und 3 UmwG, dass alle Rechtsträger, die an der Spaltung beteiligt sind, als Gesamtschuldner für Verbindlichkeiten des übertragenden Rechtsträgers haften (§ 133 Abs. 1 UmwG), auch wenn ihnen keine Verbindlichkeiten im Spaltungs- und Übernahmevertrag zugewiesen sind (§ 133 Abs. 3 UmwG), wenn mithin insofern keine (partielle) Gesamtrechtsnachfolge im Hinblick auf die Sanierungspflicht vorliegt.⁵⁵⁸

Wirtschaftlich werden damit die Gläubiger so gestellt, als ob die Spaltung noch nicht vollzogen wäre, also das Vermögen noch ungeteilt zur Verfügung stünde.⁵⁵⁹ Nach § 133 Abs. 3 UmwG gilt diese Zusatzhaftung fünf Jahre, danach erlischt sie. In die Pflicht zu

⁵⁵⁴ A.A. wohl *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30, der die umwandlungsrechtlichen Normen aber nur in Bezug auf Rechtsnachfolgetatbestände prüft.

⁵⁵⁵ Vgl. zur Gesellschafterhaftung aufgrund § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG allgemein, *Droese*, UPR 1999, 86 (87), die den § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG insoweit als deklaratorisch ansieht, was im Hinblick auf den Unterschied zwischen ordnungsrechtlichen Handlungspflichten und gesellschaftsrechtlichen Einstandspflichten, die vielfach bloße Geldzahlungspflichten (vgl. eben § 224 Abs.1 UmwG) sind, zweifelhaft ist. Vgl. auch *Vierhaus*, NJW 1998, 1262 (1265).

⁵⁵⁶ Vgl. oben: *Thuriaux/Knigge*, BB 1999, 377 (380); *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75 (76); *Marburger/A. Nolte*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder*, Umwelt- und Technikrecht, Band 54, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, S. 229 (254 ff.).

⁵⁵⁷ *Theuer*, DB 1999, 621; zur Anwendbarkeit des § 133 UmwG im BBodSchG: *Giesberts*, in: *Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht*, § 4 BBodSchG Rdnr. 197.

⁵⁵⁸ *Hilger*, in: *Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90 f.; *Giesberts*, in: *Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht*, § 4 BBodSchG Rdnr. 196; *Knopp/Löhr*, Bundes-Bodenschutzgesetz in der betrieblichen und steuerlichen Praxis, Rdnr. 86; zu Spaltung und Rechtsnachfolge vgl. oben § 4. C. III. 2.

⁵⁵⁹ *Hommelhoff*, in: *Lutter*, UmwG, § 131 Rdnr. 106.

nehmen ist dann nur noch der Gesamtrechtsnachfolger.⁵⁶⁰ In dieser Zusatzhaftung wird eine gesellschaftsrechtliche Einstandspflicht derjenigen Rechtsträger, die selbst keine Gesamtrechtsnachfolger geworden sind, im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG gesehen, jedenfalls wenn dem übernehmende Rechtsträger – und davon ist auch auszugehen – das sanierungsbedürftige Grundstück gehört.⁵⁶¹ Auch hier könnte die Fünfjahresfrist des § 133 Abs. 3 UmwG eine zeitliche Begrenzung der Sanierungshaftung darstellen.⁵⁶²

4. § 160 Abs. 1 HGB

Sofern man als „juristische Personen“ im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG mit der hier vertretenen Meinung auch Personenhandelsgesellschaften ansieht,⁵⁶³ könnte sich auch für die gesellschaftsrechtliche Einstandspflicht des ausscheidenden Personengesellschafters (§ 160 Abs. 1 HGB) eine Haftungsfrist von fünf Jahren ergeben.

Gehört einer Personengesellschaft ein kontaminiertes Grundstück, haften demnach nicht nur die einzelnen aktuellen persönlich haftenden Gesellschafter⁵⁶⁴ sondern auch diejenigen, die zwischenzeitlich aus der Gesellschaft ausgetreten sind, nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG i.V.m. § 160 Abs. 1 HGB; dies jedenfalls dann, wenn die Gesellschaft selbst nicht in der Lage ist, die Sanierung finanziell zu tragen.⁵⁶⁵ Über § 160 Abs.1 HGB kann dann auch etwa den bei Gesamthandsgemeinschaften typischerweise auftretenden Schwierigkeiten bei der Bestimmung, wer die tatsächliche Gewalt inne hat, wirksam begegnet werden.⁵⁶⁶ Diese Schwierigkeiten treten nämlich vor allem dadurch auf, dass Gesellschaftsverhältnisse und Beteiligungen nicht offen zu Tage liegen oder fortlaufend wech-

⁵⁶⁰ Hommelhoff, in: Lutter, UmwG, § 131 Rdnr. 20 ff.

⁵⁶¹ Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90 f.; Becker, DVBl. 1999, 134 (138 f.); Marburger/A. Nolte, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 54, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, S. 229 (254).

⁵⁶² So Theuer, DB 1999, 621 (623 f.) und mit Einschränkungen auf diejenigen Pflichtigen, die nicht zugleich Verursacher sind, Giesberts, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 197 ff.; Marburger/A. Nolte, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 54, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, S. 229 (255); vgl. auch den Wortbeitrag von Müggenborg bei A. Nolte, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, S. 259 (262).

⁵⁶³ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 76, der dies auch für die BGB-Gesellschaft bejaht, dort Rdnr. 77.

⁵⁶⁴ Droese, UPR 1999, 86 (87).

⁵⁶⁵ Dies ergibt sich als Parallele zur Unterkapitalisierung, siehe Schmitz-Rode/Bank, DB 1999, 417; Erforderlich ist für eine Haftung nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG, dass der ausscheidende Gesellschafter nach dem Telos der Vorschrift (vgl. Gegenäußerung des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51) einen hinreichenden Bezug zu der Sanierungspflicht hatte, also schon zu einem Zeitpunkt Gesellschafter war, als der Gesellschaft das Grundstück bereits gehörte und dieser Gesellschaft das Grundstück nach wie vor gehört (vgl. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG), vgl. VGH Kassel, UPR 2000, 151. Nur wenn nämlich ein hinreichender Bezug zwischen dem ausgeschiedenen Gesellschafter und dem Grundstück besteht, liegt die Möglichkeit des zu verhindernden Missbrauchs nahe: Diese ist etwa bei dem Gesellschafter dann nicht gegeben, der ausgeschieden ist, bevor die Gesellschaft ein sanierungsbedürftiges Grundstück erworben hat.

⁵⁶⁶ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 53.

seln.⁵⁶⁷ Der Einbezug auch ausgeschiedener Gesellschafter nach § 160 Abs. 1 HGB schiebt dem einen wirksamen Riegel vor, sofern der persönliche Gesellschafter nicht ohnehin prinzipiell als früherer Gesamthandseigentümer nach § 4 Abs. 6 BBodSchG haftet.⁵⁶⁸ Die Nachhaftung könnte aber gemäß § 160 Abs. 1 HGB von vornherein nur auf fünf Jahre angelegt sein.⁵⁶⁹

5. § 159 Abs. 1 und 2 HGB

Auch § 159 Abs. 1 HGB stellt einen gesellschaftsrechtlichen Durchgriffsgrund im Zusammenhang mit Personengesellschaften nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG dar,⁵⁷⁰ jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Auflösung der Gesellschaft.⁵⁷¹ Danach haftet der persönlich haftende Gesellschafter für die Sanierung. § 159 Abs. 1 und 2 HGB statuieren diese Haftung über das Bestehen der Gesellschaft hinaus: Die Gesellschafter haften grundsätzlich noch fünf Jahre nach Auflösung der Gesellschaft; dann verjährt die Verpflichtung der Gesellschafter.⁵⁷²

Eine zusätzliche Durchgriffsmöglichkeit der Behörde für die Dauer von fünf Jahren wird von § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG i.V.m. § 159 Abs. 1 HGB aber nicht eingeräumt. § 159 Abs. 2 HGB ist unanwendbar. Der Grund hierfür liegt aber nicht in der in § 159 Abs. 1 und 2 HGB normierten zeitlichen Begrenzung der Haftung, sondern in der Tatsache, dass die Haftung der Gesellschafter nach § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG im Fall der Auflösung der Gesellschaft nach § 159 Abs. 1 HGB erlischt: § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG ermöglicht nur einen Durchgriff, wenn der juristischen Person ein Grundstück „gehört“. Die Formulierung im Präsens „gehört“ schließt eine Anwendung des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 und damit eine gesellschaftsrechtliche Überleitung der „primären“⁵⁷³ Sanierungspflicht für die Fälle aus, in denen der juristischen Person das Grundstück nicht mehr gehört.⁵⁷⁴ Das ist auch dann der Fall, wenn die Gesellschaft durch Auflösung im Sinne des § 159 Abs. 1 HGB gar nicht mehr existiert, und keine neue Gesellschaft im Wege etwa der Spaltung oder Verschmelzung an deren Stelle getreten ist.⁵⁷⁵ Dann trifft die Gesellschafter unter Umständen zwar noch eine Kostentragungspflicht auf Geld nach § 159 Abs. 1 HGB, aber keine öffentlich-rechtliche Sanierungspflicht auf der ordnungsrechtlichen Primärebene.⁵⁷⁶

⁵⁶⁷ Vgl. VG Karlsruhe, VBIBW 1985, 152 (154 f.).

⁵⁶⁸ *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 8; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 12.

⁵⁶⁹ Vgl. § 160 Abs. 1 S. 1 HGB. Siehe dazu den Wortbeitrag von *Ahrens* bei *A. Nolte*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder*, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, S.259 (264 f.).

⁵⁷⁰ Vgl. *Droese*, UPR 1999, 86 (87); *Schwartmann*, DStR 1999, 324 (327).

⁵⁷¹ § 159 Abs. 1 und 2, 145 ff. HGB.

⁵⁷² *Schwartmann*, DStR 1999, 324 (327).

⁵⁷³ D.h. die Sanierungspflicht auf der ordnungsrechtlichen Primärebene.

⁵⁷⁴ *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (357); *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 80; vgl. oben § 5. F I.

⁵⁷⁵ Für den Fall der Verschmelzung, siehe *Schwartmann*, DStR 1999, 324 (327).

⁵⁷⁶ Vgl. *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30.

Ist § 159 Abs. 1 HGB nach Auflösung der Gesellschaft als Durchgriffsgrund im Sinne des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG nicht eröffnet, ergibt sich auch kein Problem mit der in § 159 Abs. 2 HGB statuierten Verjährung.

Gleichfalls ergibt sich keine Missbrauchsmöglichkeit bei Auflösung der Personengesellschaft, da nicht nur diese, sondern auch alle Gesellschafter gesamthänderisch Eigentümer des Grundstücks noch sind oder waren. Ist der Gesamthandsanteil eines Gesellschafters auf einen anderen übergegangen, ist ersterer als früherer (Gesamthands-)Eigentümer gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG in der Pflicht, letzterer als aktueller Zustandsstörer.⁵⁷⁷

III. Die zeitlichen Haftungsbeschränkungstatbestände des HGB und des UmwG i.V.m. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG als Enthafungsgrund?

1. Ausgangsüberlegung

Die Anwendung der angesprochenen Nachhaftungsfälle könnte, übertragen auf den § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG, zu einem Erlöschen der Sanierungsverantwortung des zusätzlich Haftenden nach fünf Jahren entsprechend den dargelegten Grundsätzen des Handels- bzw. Gesellschaftsrechts und damit zu einer zeitlichen Begrenzung der Haftung des früheren Inhabers führen.⁵⁷⁸

Eine zeitliche Verantwortungsbeschränkung in Form eines normierten Verweises auf eine Verjährungsvorschrift des Handelsrechts lässt sich aber aus § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG alleine nicht herleiten.⁵⁷⁹ Eine Mitverweisung auf zeitliche Begrenzungen widerspräche der engmaschigen Haftungskonzeption des BBodSchG im Allgemeinen und dem Telos des § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG im Besonderen. Zweitens stellt die zivilrechtliche Begrenzung, auf die verwiesen wird, keine komplementäre Begrenzung der Effektivität der Gefahrenabwehr dar.⁵⁸⁰ Schließlich erscheint die bei Nachhaftungstatbe-

⁵⁷⁷ Vgl. *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 8.

⁵⁷⁸ *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 286; *Marburger/A. Nolte*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 54, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, S. 229 (257); die Frage offenlassend: *Schwartzmann*, DStR 1999, 324 (327); auch *Versteyl*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, S. 147 (164 f.), wonach die Regelung des § 26 HGB und die ordnungsrechtliche „Ewigkeitshaftung“ in Widerspruch zueinander stehen. Vgl. auch den Wortbeitrag von *Ahrens* bei *A. Nolte*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, S. 259 (264 f.).

⁵⁷⁹ *Taupitz*, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, S. 203 (252 ff.), beschreibt die Zivilrechtsakzessorität des BBodSchG nur anhand von im BBodSchG normierten, zivilrechtlichen Tatbestandsmerkmalen, stellt aber keine Herleitungen von Begrenzungsinstituten an, die im Gesetz selbst nicht angesprochen sind. *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 197, der eine zivilrechtsimmanente Begrenzung auf fünf Jahre mit Hinweis auf die zivilrechtliche Beschränkbarkeit der Gesamtrechtsnachfolgerhaftung befürwortet (vgl. sogleich unter 3), hat letztlich aber grundsätzliche Zweifel an der Beschränkbarkeit der „Ewigkeitshaftung“ über den Umweg des Zivilrechts.

⁵⁸⁰ *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 10 Rdnr. 3 ff.

ständen regelmäßig angeordnete Begrenzung auf eine Fünfjahresfrist außerhalb der für das Altlastenrecht operationalisierbaren Dimension.⁵⁸¹

2. Engmaschige Haftungskonzeption

Nach der Begründung zum Gesetzesentwurf des BBodSchG enthält das Gesetz in Bezug auf die Pflichtigen eine engmaschige Haftungskonzeption.⁵⁸² Deren Umsetzung dient auch und gerade § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG. Nach dem BBodSchG soll sowohl der Veräußerer gemäß § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 i.V.m. § 25 HGB als auch der frühere Eigentümer des Grundstücks gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG ausdrücklich bzw. zusätzlich in die Haftung genommen werden.⁵⁸³ Dies ist nur im Wege einer grundsätzlichen, das heißt unbeschränkten Haftung in der vom BBodSchG angestrebten Schutzintensität möglich. Dieser Haftungskonzeption entspricht es, dass § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG nur auf die haftungsbegründenden Vorschriften des HGB verweist, nicht aber auf die Vorschriften, die zu einer Einschränkung der Haftung führen.⁵⁸⁴

Die entsprechende Anwendung der Vorschriften zur zeitlichen Begrenzung der Nachhaftung würde die von § 4 Abs. 3 und Abs. 6 BBodSchG vorgenommene Haftungserweiterung wieder aufheben oder zumindest wieder einschränken. Dies widerspricht aber dem Gesetzeszweck dieser Haftungserweiterungen.⁵⁸⁵ Die von Gesetzes wegen und insbesondere durch § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG zu verhindernden Haftungsumgehungen würden durch eine zeitliche Begrenzung gerade wieder ermöglicht werden.

Hätte der Gesetzgeber die sich aus dem Gesetz ergebenden Beschränkungen in die Haftungskonzeption mitaufnehmen wollen, hätte er dies mithilfe einer ausdrücklichen Gesetzesverweisung klarstellen können; stattdessen bezieht sich § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG lediglich auf das Entstehenmüssen aus „handelsrechtlichem oder gesellschaftlichem Grund“. § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 bezieht sich also bereits seinem Wortlaut nach nur auf einen Haftungsgrund, nicht auf eine – dem Haftungsgrund nachgeordnete – Haftungsbegrenzung.⁵⁸⁶

⁵⁸¹ *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 196 und 286 sieht indes eine Nachhaftung nur im Rahmen der handelsrechtlichen bzw. umwandlungsrechtlichen Vorgabe von fünf Jahren.

⁵⁸² Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 52.

⁵⁸³ Jedenfalls für Eigentumsübertragungstatbestände ab dem 1.3.1999; Zu § 4 Abs. 6 BBodSchG und zur sich daraus ergebenden Ewigkeitshaftung des Zustandsstörers siehe oben § 5. D.

⁵⁸⁴ So im Ergebnis *Frenz*, altlasten spektrum 2000, 157 (159).

⁵⁸⁵ *Oerder*, in: ders./Numberger/Schönfeld, BBodSchG, § 4 Rdnr. 21; Gegenäußerung des Bundesrats zum Regierungsentwurf des BBodSchG BT-Drucks. 13/6701 S. 51.

⁵⁸⁶ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 112; *ders.*, altlasten spektrum 2000, 157 (159); vgl. aber *Theuer*, DB 1999, 621 (623 f.) für den Fall des § 133 Abs. 3 UmwG.

3. Zivilrechtliche Begrenzung keine komplementäre Begrenzung der Effektivität der Gefahrenabwehr

a) Gegenargument mit Blick auf die Beschränkbarkeit der Gesamtrechtsnachfolgerhaftung

Gegen den Ausschluss der handels- und gesellschaftsrechtlichen Haftungsbeschränkungen auf fünf Jahre wird eingewandt, dass auch im Hinblick auf die Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers, insbesondere des Erben, die Zivilrechtsakzessorietät des BBodSchG die Begrenzungstatbestände miterfasst, dass die Erbenhaftung grundsätzlich den erbrechtlichen Beschränkungsmöglichkeiten unterliegt und diese zivilrechtliche Beschränkung auch für das Ordnungsrecht Geltung beansprucht.⁵⁸⁷ Danach hat der Erbe gemäß § 1942 BGB grundsätzlich die Möglichkeit, seine Erbschaft auszuschlagen, bzw. gemäß § 1975 Abs. 1 BGB die Verpflichtungen, die im Wege der Erbschaft übergehen, auf den Nachlass zu beschränken.⁵⁸⁸ Dies gilt auch im öffentlichen Recht⁵⁸⁹ und wird auch für das Polizeirecht⁵⁹⁰ insbesondere für die Haftung des Erben im Altlastenrecht vertreten.⁵⁹¹ Der in Anspruch genommene Erbe kann verlangen, dass der Vorbehalt der beschränkten Erbenhaftung gem § 173 VwGO i.V.m. § 780 Abs. 1 ZPO in den Tenor der verfahrensgegenständlichen Anordnung aufgenommen wird.⁵⁹² Hierbei bedarf es grundsätzlich keiner Prüfung, ob die materiellen Voraussetzungen der Dürftigkeitseinrede gemäß § 1990 BGB vorliegen oder ob der Erbe sonst beschränkbar haftet. Vielmehr kann sich die Behörde mit dem förmlichen Vorbehalt der Beschränkung auf den Nachlass begnügen, während im Zwangsvollstreckungsverfahren die materiellen Voraussetzungen der Nachlassbeschränkung überprüft werden.⁵⁹³ Dies gilt nach teilweise vertretener Ansicht auch prinzipiell im Rahmen des BBodSchG, weil mit § 4 Abs. 3 BBodSchG eine originäre Gesamtrechtsnachfolgerhaftung durch Gesetz und nicht bloß eine Erweiterung des Kreises der Verpflichteten geschaffen worden ist. Grund hierfür ist, dass Anknüpfungspunkt nach wie vor das Einrücken des Gesamtrechtsnachfolgers in die Pflichtenstellung des Verursachers ist.⁵⁹⁴

b) Zur Anwendung der erbrechtlichen Beschränkungen im BBodSchG

Übersehen wird bei dem pauschalen Verweis auf die erbrechtlichen Haftungsbeschränkungen, dass im Altlastenrecht die Begrenzung der Erbenhaftung vielfach nicht operationalisierbar ist; dass die zivilrechtliche Instrumentarien mithin gar nicht in der Lage sind,

⁵⁸⁷ Giesberts, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 197.

⁵⁸⁸ Edenhofer, in: Palandt, BGB; Vor § 1967 Rdnr. 1.

⁵⁸⁹ BVerwGE 15, 234; 52, 16 (25 f.); BVerwG, NJW 1963, 1075.

⁵⁹⁰ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 301.

⁵⁹¹ Kügel, NJW 1996, 2477 (2482).

⁵⁹² BayVGH, NVwZ-RR 1995, 647 (648).

⁵⁹³ BVerwGE 52, 16 (25 f.); vgl. unter zivilrechtlichen Aspekten: BGH, NJW 1954, 635 f.

⁵⁹⁴ Bickel, BBodSchG, § 4 Rdnr. 20; Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 57.

unüberschaubare Haftungssituationen aufzulösen. So verliert der Erbe sein Recht, die Haftung zu beschränken, wenn er die Inventarfrist des § 1994 Abs. 1 BGB versäumt hat.⁵⁹⁵ Da die Altlast typischerweise erst viel später als der Eintritt des Erbfalls auftritt, wird der Rechtsnachfolger üblicherweise kein Nachlassinventar anlegen, da er die sanierungsrechtliche Verpflichtung gar nicht kennen wird.

Auch die Ausschlagung der Erbschaft ist gemäß § 1942 ff. BGB fristgebunden und kann nur binnen sechs Wochen erfolgen.⁵⁹⁶ Wenn innerhalb von sechs Wochen nach dem Erbfall keine Ausschlagung erfolgt, gilt die Erbschaft als angenommen.⁵⁹⁷ Entscheidend ist daneben § 1950 BGB: Die Annahme und die Ausschlagung können aber nicht auf einen Teil der Erbschaft beschränkt werden. Das heißt wiederum: Alles oder nichts. Will der Erbe ausschlagen, muss er seine gesamte Erbschaft ausschlagen.⁵⁹⁸ Möchte also der Erbe seiner Sanierungsverpflichtung entgehen, ist er gezwungen, mit der Ausschlagung ein entsprechend hohes Opfer zu bringen.

Ferner besteht ein Unterschied insofern zu den gesellschaftsrechtlichen Einstandsgründen, als die Erbenhaftung auch nur nachträglich beschränkt werden kann, grundsätzlich also beim Gesamtrechtsnachfolger zunächst eine zeitliche und vom Umfang her unbeschränkte Haftung gegeben ist. Hat der Erbe nämlich die Erbschaft angenommen, haftet er in der Regel vom Erbfall an mit dem Nachlass und dem Eigenvermögen für alle Nachlassverbindlichkeiten unbeschränkt.⁵⁹⁹ Der Pflichtenübergang bewirkt eine Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers, für die er grundsätzlich mit seinem gesamten, eigenen Vermögen eintreten muss.⁶⁰⁰ Es bleibt von daher fraglich, ob dem Gesamtrechtsnachfolger des § 4 Abs. 3 BBodSchG die allgemeinen zivilrechtlichen Instrumentarien zur Verfügung stehen, seine Verpflichtung zu begrenzen.

Schließlich kann man an der Geltung der Beschränkung der Erbenhaftung im BBodSchG deshalb zweifeln, weil sich hier im Gegensatz zum Kommissionentwurf des UGB⁶⁰¹ auch keine ausdrückliche Anordnung der Beschränkung der Erbenhaftung findet. Dort ist in § 348 Abs. 3 UGB-KomE eine Beschränkung der Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers gemäß § 348 Abs. 1 Nr. 1 UGB-KomE auf die Höhe des übergegangenen Vermögens in § 348 Abs. 3 UGB-KomE vorgesehen. Diese Norm führt damit ausdrücklich eine Nach-

⁵⁹⁵ *Schlüter*, Erbrecht, Rdnr. 1051.

⁵⁹⁶ § 1944 Abs. 1 BGB.

⁵⁹⁷ BGHZ 106, 363; BGH, FamRZ 1991, 55. Zwar ist die Annahme anfechtbar aufgrund begrenzter Gründe darunter auch gemäß § 1954 BGB i.V.m. § 119 Abs. 2 BGB: Belastung des Nachlasses mit einer wesentlichen Verbindlichkeit deren rechtlicher Bestand ungeklärt ist. Diese findet aber wiederum in der dreißigjährigen Grenze des § 121 Abs. 2 BGB seine Grenze.

⁵⁹⁸ *Stürner*, in: Jauernig, BGB, § 1950 Rdnr. 1.

⁵⁹⁹ *Schlüter*, Erbrecht Rdnr. 1045.

⁶⁰⁰ *Leipold*, in: MünchKomm, BGB, § 1922, Rdnr. 15; *Edenhofer*, in: Palandt, BGB, § 1922 Rdnr. 1.

⁶⁰¹ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, UGB-KomE.

lassbeschränkung herbei.⁶⁰² Eine solche Begrenzung findet sich dagegen im BBodSchG gerade nicht.⁶⁰³

Zweifel, dass die erbrechtlichen Beschränkungen im BBodSchG greifen, ergeben sich schließlich insbesondere dann, wenn man entgegen der oben genannten Ansicht die Erwähnung des Gesamtrechtsnachfolgers in § 4 Abs. 3 BBodSchG als Ausdehnung des Kreises der Pflichtigen begreift.⁶⁰⁴ Dann ist eine Regulierung der Erbenhaftung grundsätzlich nicht im Wege zivilrechtlicher Begrenzungsmechanismen denkbar, sondern nur im Wege der Verhältnismäßigkeit.⁶⁰⁵

c) *Systemfremdheit der zivilrechtlichen Begrenzung*

Vor dem Hintergrund der Korrektur über die Verhältnismäßigkeit gewinnt der Einwand gegen die Berücksichtigung allgemeiner zivilrechtlicher Enthafungsregelungen bei § 4 Abs. 3 BBodSchG an Bedeutung, dass § 4 Abs. 3 BBodSchG zwar bei seinen Tatbestandsmerkmalen an die durch das Zivilrecht geregelten Fälle (etwa der Einstandsgründe) anknüpft, nicht aber bei seinen weiteren Rechtsfolgenanordnungen.⁶⁰⁶ Denn für die (primäre) öffentlich-rechtliche Sanierungspflicht sind zur Gefahrenbekämpfung nur die Anforderungen des BBodSchG sowie die Grundsätze des Ordnungsrechts – mithin auch gerade die Effektivität der Gefahrenabwehr –⁶⁰⁷ maßgebend.⁶⁰⁸ Der ausgleichende Gegenbegriff zur Effektivität der Gefahrenabwehr für die Berücksichtigung der Interessen dessen, dem grundsätzlich – etwa über § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG – die Verantwortung zugewiesen ist, ist die Verhältnismäßigkeit, nicht eine zivilrechtliche Schranke, die eine wirksame und schnelle Gefahrbeseitigung generell ausschließt.⁶⁰⁹

Eine Beschränkung der zivilrechtlich begründeten Haftung wie der des Rechtsnachfolgers bzw. des Nachhaftungspflichtigen kommt nach Meinung von *Hilger* lediglich im Rahmen

⁶⁰² *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, Entwurfsbegründung zum UGB-KomE, S. 1033.

⁶⁰³ Die Ausschlagung gemäß §§ 1942 ff. BGB wird zwar nicht im UGB-KomE normiert, wird aber ausdrücklich in der Entwurfsbegründung als Möglichkeit angesprochen, wohingegen die Gesetzesbegründung zum BBodSchG schweigt: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, Entwurfsbegründung zum UGB-KomE, S. 1033.

⁶⁰⁴ *Gerhold*, *altlasten spektrum* 1998, 107 (109); *Spieth/Wolfers*, *altlasten spektrum* 1998, 75.

⁶⁰⁵ *Spieth/Wolfers*, *NVwZ* 1999, 355 (360); *von Mutius/A. Nolte*, *DÖV* 2000, 1 (5); vgl. auch *Gerold*, *altlasten spektrum* 1998, 107 (108, 110).

⁶⁰⁶ *Hilger*, in: *Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a, weiterführend auch Rdnr. 90h für die Verjährungsregelung des § 133 Abs. 3 UmwG.

⁶⁰⁷ Zur Effektivität als schneller und wirksamer Gefahrenbekämpfung etwa *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, *Gefahrenabwehr*, S. 302; *Götz*, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, Rdnr. 236; *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, *Handbuch des Polizeirechts*, Kap. E Rdnr. 107.

⁶⁰⁸ So ausdrücklich *Hilger*, in: *Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann*, BBodSchG, § 10 Rdnr. 3 ff. Zur Vertiefung dieses Ansatzes unten § 20.

⁶⁰⁹ *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, *Handbuch des Polizeirechts*, Kap. E Rdnr. 107.

der generell bei der Ausübung des Entschließungsermessens der Behörden zu beachtenden Kriterien⁶¹⁰ in Betracht. Ob insofern eine beschränkte Rechtsnachfolge des Gesamtrechtsnachfolgers aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten ist, ist unter Berücksichtigung aller Umstände entscheidend.

Für die öffentlich-rechtliche Sanierungspflicht sind zur Gefahrbekämpfung nur die Anforderungen des BBodSchG sowie die Grundsätze des Ordnungsrechts maßgebend. Eine Beschränkung der Erbenhaftung bleibt deshalb zumindest zweifelhaft. Die zeitliche Beschränkung der Nachhaftungstatbestände ist in Anbetracht dessen jedenfalls abzulehnen.⁶¹¹

4. Fünfjahresfrist und altlastenrechtliche Problematik

Schließlich ist zu beachten, dass in den Dimensionen des Altlastenrechts fünf Jahre eine verhältnismäßig kurze Zeit sind.⁶¹² Gemessen an den Schadensentwicklungsverläufen (und auch gemessen an der de lege lata bestehenden „Ewigkeitshaftung“ der anderen Pflichtigen⁶¹³) erscheint daher die Enthftung nach nur fünf Jahren im Bodenschutzrecht systemfremd, insbesondere deshalb, weil die Durchgriffshaftung hier keine bloße Geldzahlungspflicht anordnet, sondern eine primäre Sanierungspflicht statuiert. Wenn der Durchgriffspflichtige primär selbst sanieren soll und wenn auch nur im Wege einer Einstandspflicht,⁶¹⁴ dann soll dieser selbst dem Effizienzgebot des Ordnungsrechts unterliegen.⁶¹⁵ Schließlich konzidiert auch *Giesberts*, der eine Fünfjahresgrenze für die Haftung nach § 133 UmwG befürwortet,⁶¹⁶ dass die Beschränkung auf fünf Jahre nicht der öffentlich-rechtlichen „Ewigkeitshaftung“ entspricht.⁶¹⁷

5. Fazit

Es kann mithin, unabhängig von allgemeinen Bedenken gegen die zeitlichen Grenzen der ordnungsrechtlichen Verantwortung,⁶¹⁸ gerade keine Normierung einer zeitlichen Begren-

⁶¹⁰ *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a.

⁶¹¹ *Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90h.

⁶¹² Vgl. *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 330 sowie S. 164 ff., wonach nach Ansicht von *Schulz* auch zehn Jahre zur Begrenzung der Sanierungsverantwortlichkeit einen zu kurz bemessenen Zeitraum darstellen.

⁶¹³ Siehe sogleich.

⁶¹⁴ *Bickel*, NVwZ 2000, 1133 (1135).

⁶¹⁵ *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern, S. 68 f.

⁶¹⁶ *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 198.

⁶¹⁷ *Giesberts*, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 197.

⁶¹⁸ *Frenz*, BBodSchG § 4 Abs. 3 Rdnr. 112, der als zusätzliches Argument auch allgemein auf die Ablehnung der zeitlichen Begrenzung der Ordnungspflicht verweist.

zung der Ordnungspflicht in § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG (i.V.m. den einschlägigen Begrenzungsnormen) gesehen werden.⁶¹⁹

Das Bedürfnis, ein Entschlüpfen aus der Haftung zu verhindern, erfordert, dass der oder die weiterhin Einstandspflichtigen im Rahmen von § 26 HGB bzw. § 45 UmwG auch über den Zeitraum von fünf Jahren hinaus haften. Eine von Gesetzes wegen angeordnete Sicherung der Haftung vor Missbrauch würde ins Leere laufen, wenn man die Zusatzhaftung des oder der persönlich haftenden Gesellschafter wieder aufheben würde.⁶²⁰

So umfasst auch § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG zwar den § 224 Abs. 1 UmwG, aber nicht den § 224 Abs. 2 UmwG: Zur Vermeidung des Entschlüpfens aus der Haftung besteht auch hier das Bedürfnis, dass der weiterhin einstandspflichtige Personengeschafter selbst über den Zeitraum von fünf Jahren hinaus haften muss. Da der Pflichtige ohne zeitliche Begrenzung als Gesellschafter haften würde, wenn kein Formwechsel stattgefunden hätte,⁶²¹ kann sich nichts anderes ergeben, wenn die Personengesellschaft ihre Rechtsform dergestalt ändert, dass nunmehr kein (gesetzlich angeordneter) Durchgriff auf persönlich haftende Gesellschafter möglich ist. Auch hier würde die von Gesetzes wegen installierte Sicherung der Haftung vor Missbrauch ins Leere laufen, wenn man die Zusatzhaftung des persönlich haftenden Gesellschafter vorzeitig aufheben würde.⁶²²

Auch der nach § 133 UmwG Einstandspflichtige muss, da das BBodSchG keine Verjährung vorsieht, prinzipiell zeitlich unbegrenzt haften.⁶²³ Schließlich ist auch die zeitliche Unbeschränktheit der Einstandspflicht des § 160 Abs. 1 HGB indiziert, da gerade beim ausgeschiedenen Gesellschafter die prinzipielle, parallele Haftung des § 4 Abs. 6 BBodSchG als früherer Gesamthandseigentümer keiner handels- bzw. gesellschaftsrechtlich herleitbaren zeitlichen Begrenzung unterliegt.⁶²⁴

Damit findet sich auch an dieser weniger exponierten Stelle keine Verschränkung von ordnungsrechtlicher Verantwortung mit privatrechtlich herleitbaren zeitlichen Begrenzungsmechanismen dieser Haftung. Mit anderen Worten: Von einer zeitlichen Begrenzung der Haftung des Durchgriffspflichtigen kann nur ausgegangen werden, wenn sich aus anderer Quelle (analog oder als zwingender Rechtsgedanke) eine zeitliche Begrenzung seiner Verantwortlichkeit herleiten lässt; dann ist auch denkbar, dass für diesen die herleitbaren Fristen kürzer zu bemessen sind als für andere Verantwortliche. Eine Be-

⁶¹⁹ *Frenz*, BBodSchG § 4 Abs. 3 Rdnr. 112; zum § 160 Abs. 1 HGB vgl. den Wortbeitrag von *Ahrens* bei *A. Nolte*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder*, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, S. 259 (265).

⁶²⁰ Im Ergebnis aber mit anderer Begründung (nämlich durch Nichtanwendbarkeit der § 45 Abs. 1 UmwG auf Sanierungspflichten) auch *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30.

⁶²¹ *Droese*, UPR 1999, 86 (87).

⁶²² Auch hier im Ergebnis aber mit anderer Begründung (nämlich durch Nichtanwendbarkeit der § 224 Abs.1 UmwG auf Sanierungspflichten): *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30.

⁶²³ So ausdrücklich *Hilger*, in: *Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90i.

⁶²⁴ *Kahl*, DV 33 (2000), 29 (60).

schränkung aus dem HGB bzw. dem UmwG selbst ergibt sich über § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG nicht.

C. § 17 Abs. 4 a BImSchG

Eine generelle zeitliche Begrenzung der ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit findet sich auch nicht für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Anlagen in § 17 Abs. 4 a BImSchG.⁶²⁵ Nach dieser Norm können nachträgliche Anordnungen zur Erfüllung der sich aus § 5 Abs. 3 BImSchG ergebenden (Nachsorge-)Pflichten nunmehr⁶²⁶ nur noch während eines Zeitraumes von einem Jahr⁶²⁷ nach Einstellung des Betriebes getroffen werden.

Damit wird der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage aber nicht nach nur einem Jahr von Pflichten, die sich von außerhalb des BImSchG ergeben, freigestellt. Vielmehr endet dann lediglich das immissionsschutzrechtliche Regime. Andere Ordnungsgesetze bleiben unberührt. Das heißt, dass nach Ablauf der Frist gleichwohl Anordnungen nach anderen Gesetzen – nicht aber nach § 17 BImSchG – ergehen können.⁶²⁸ Dies gilt auch für das BBodSchG. Wenn dessen Anwendungsbereich eröffnet ist, können nach einem Jahr nach der Betriebseinstellung Maßnahmen nach diesem Gesetz getroffen werden.⁶²⁹ Eine Zeitgrenze für ordnungsrechtliches Einschreiten im Sinne einer Ausschlussfrist⁶³⁰ kann daher darin nicht gesehen werden.

D. Konsequenzen aus der fehlenden Normierung der zeitlichen Verantwortungsbegrenzung

Es stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die Tatsache hat, dass die Verjährung oder ein anderes zeitliches Begrenzungsinstitut im Hinblick auf die ordnungsrechtliche Pflicht nicht normiert worden ist. Eine Gelegenheit dazu hätte sich anlässlich des BBodSchG ergeben. Im BBodSchG findet sich aber, wie bereits erläutert, keine Regelung. Eine Bestimmung dahingehend, dass Altlastensanierungspflichten der Verjährung unterliegen oder im Gegenteil nicht unterliegen, ist nicht getroffen worden.⁶³¹

Als erste Konsequenz kommt damit allenfalls ein Rückgriff auf die bereits als Wurzel des Verjährungsrechtes⁶³² angesprochenen und im Folgenden zu untersuchenden⁶³³ zivilrecht-

⁶²⁵ Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

⁶²⁶ Geändert durch Art. 3 des Gesetzes zum Schutz des Bodens, BGBl. 1998 I, S. 502 ff.; Teil 1 Nr. 16, ausgegeben zu Bonn am 24.3.1998.

⁶²⁷ Bisher zehn Jahre, vgl. *Jarass*, BImSchG, § 17 Rdnr. 65.

⁶²⁸ *Jarass*, BImSchG, § 17 Rdnr. 65.

⁶²⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 13/6701, S. 47.

⁶³⁰ Zu Ausschlussfristen siehe unten § 14. C. I. 3.

⁶³¹ *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Altlastenrecht, S. 83 (118 f.).

⁶³² *Oetker*, Die Verjährung, S. 15 ff.

⁶³³ Siehe unten § 17.

lichen Verjährungsregelungen in Frage.⁶³⁴ Ob aber durch die Nichtnormierung eine Herleitung der Verjährungsregelungen bewusst der Rechtsprechung und Lehre überlassen werden sollte,⁶³⁵ ist damit noch nicht ohne weiteres beantwortet und erscheint fraglich.

§ 13 Meinungsübersicht zur zeitlichen Begrenzung der Störerhaftung

A. Verwaltungsrechtlicher Diskussionshintergrund zum aktuellen Streitstand

Mangels ausdrücklicher Normen, die *expressis verbis* die ordnungsrechtliche Haftung des Störers einer zeitlichen Grenze zuführen,⁶³⁶ lag und liegt es nach wie vor an der Rechtsprechung, die Probleme der polizeilichen Ewigkeitshaftung und ihrer eventuellen Entschärfung durch zeitliche Begrenzungen zu behandeln.

Das Problem der Verjährung öffentlich-rechtlicher Pflichten wurde aber bereits vor dem Akutwerden der Altlastenproblematik erkannt. Zum einen gab es seit der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts Erwägungen allgemein verwaltungsrechtlicher Art im Zusammenhang mit der Erörterung der Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen und – im Anschluss daran – auch (nicht-vermögensrechtlicher) Pflichten.⁶³⁷

Die absolut überwiegende Meinung lehnt die Verjährbarkeit von über das Vermögensrecht hinaus gehenden Pflichten ab.⁶³⁸ Jedoch stand dies schon früh in der Diskussion. Insbesondere *Schack*⁶³⁹ regte an, „die Lehre von der Unverjährbarkeit der nicht-vermögensrechtlichen Ansprüche neu zu durchleuchten.“ Die zur Verjährbarkeit verwaltungsrechtlicher Ansprüche angestellten Überlegungen fanden in die allgemeine Verwaltungsrechtswissenschaft Einzug, werden dort aber für nicht-vermögensrechtliche Ansprüche im Anschluss an die Rechtsprechung⁶⁴⁰ abgelehnt.⁶⁴¹ Dort wird neben einer rein zeitlich

⁶³⁴ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511); VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

⁶³⁵ Vgl. *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 146 ff., die im Zusammenhang mit der Altlastenproblematik auch nach Erlass des BBodSchG die Verjährung im Wege der Rechtsfortbildung herleiten will; allgemeiner zu den Regelungslücken des BBodSchG bei den Haftungsbegrenzungen *Kutschbach/Pohl*, JURA 2000, 225 (228).

⁶³⁶ Siehe oben § 12.

⁶³⁷ *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 174; *Stelkens*, in: ders./Bonk/Sachs, VwVfG, § 53 Rdnr. 6; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 53, Rdnr. 5; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 54 Rdnr. 1; *Obermayer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 12; *Hennecke*, in: Knack, VwVfG, vor § 53 Rdnr. 4; *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 13 f., 60 f.; *Koschnick*, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, S. 52 ff.; *Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 224; *Schack*, BB 1954, 1037 ff.

⁶³⁸ *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 13 f., 60 f.; *Koschnick*, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, S. 52 ff.; *Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 224, *Schack*, BB 1954, 1037 ff.; Aus der neueren Zeit auch *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 21.

⁶³⁹ *Schack*, BB 1954, 1037.

⁶⁴⁰ BVerwGE 28, 336 (338); OVG Münster, OVG 21, 247 (249).

berechenbaren Verjährung auch die Verwirkung von Ansprüchen zur Begrenzung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen diskutiert.⁶⁴²

Zum anderen wurde das Problem der „Ewigkeitshaftung“ von der Literatur im Zusammenhang mit der rechtlichen Behandlung von Altlastenfragen behandelt.⁶⁴³ Auch der 60. Juristentag hat sich mit der Frage der zeitlichen Begrenzung der Polizeipflicht im Rahmen des Altlastenrechts auseinandergesetzt, eine Verjährung aber mehrheitlich abgelehnt.⁶⁴⁴

Mit dem zunehmenden Aufkommen altlastenrechtlicher Fallgestaltungen, mit denen sich die Rechtsprechung zu befassen hatte, und im Laufe des Gesetzgebungsprozesses hinsichtlich des BBodSchG wurde die zeitliche Beschränkung der Sanierungshaftung nun aber zunehmend⁶⁴⁵ thematisiert.⁶⁴⁶

B. Die altlasten- und bergrechtliche Rechtsprechung

Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Verfahren intensiver mit der Zeitproblematik von Altlasten oder ähnlichen Problemen (wie denjenigen der Abfälle oder Grubengase) beschäftigt.

I. Das Urteil des VG Köln vom 12.4.1994

Bisher hat nur das VG Köln⁶⁴⁷ ausdrücklich eine zeitliche Begrenzung der Störerhaftung anerkannt, auch wenn das Gericht die Lösung letztlich auf andere Korrektive stützte.

Ausgangspunkt der Entscheidung war eine sogenannte „Uraltlast“⁶⁴⁸, die auf einer Fabrik basierte, die zwischen 1887 und 1926 verschiedene Sprengstoffe hergestellt hatte.⁶⁴⁹ Wegen damit im Zusammenhang stehender Grundwasserbelastungen sollte die Klägerin, die Rechtsnachfolgerin der Betreiberin, im Jahre 1991 herangezogen werden.

⁶⁴¹ *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 174; *Stelkens*, in ders./Bonk/Sachs, VwVfG, § 53 Rdnr. 6; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 53, Rdnr. 5; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 54 Rdnr. 1; *Obermayer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 12; *Knack*, VwVfG, vor § 53 Rdnr. 4.

⁶⁴² Vgl. etwa *Stelkens*, in ders./Bonk/Sachs, VwVfG, § 53 Rdnr. 12. Näher zur Verwirkung und deren Verhältnis zur Verjährung unten § 14.

⁶⁴³ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290); *Leinemann*, VersR 1992, 25 (31); *Herbert*, NVwZ 1994, 1062 (1064); *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128); *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144 f.; *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (894); *Schink*, in: Erbguth, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (118 f.); *Knopp/Albrecht*, Altlastenrecht in der Praxis, Rdnr. 139; *Götz*, NVwZ 1998, 679 (687).

⁶⁴⁴ 60. Juristentag: Die Beschlüsse, NJW 1994, 3075 ff.; siehe unten § 17. C. IV. 4.

⁶⁴⁵ *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, Kap. 7 Rdnr. 231: „Erst in letzter Zeit wieder verstärkt diskutiert wird die Verjährung der Sanierungsverantwortlichkeit.“

⁶⁴⁶ Zum Streitstand in der Literatur sogleich unten C.

⁶⁴⁷ VG Köln, NVwZ 1994, 927.

⁶⁴⁸ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 9.

⁶⁴⁹ Seit 1905 wurden militärische Sprengstoffe hergestellt; von 1910 bis 1918 wurde die Sprengstoffproduktion erhöht; bis 1920 wurde dort Munition verschrottet, danach wurden bis zur Stilllegung 1926 noch Bergwerkssprengstoffe hergestellt.

Das VG Köln zog dabei die Verjährung als Lösung lediglich in Betracht, gab jedoch der Verwirkung den Vorzug, die, obwohl sie zwar ein Zeitmoment – insbesondere im vorliegenden Fall – beinhaltet, einen weitaus geringeren Zeitbezug aufweist als die Verjährung.⁶⁵⁰ Für das VG Köln dominierte letztendlich nämlich ein Umstandsmoment, das im Wesentlichen auf dem Vertrauen des zunächst in die Pflicht Genommenen auf seine Nichtinanspruchnahme statt auf einem unerträglichen zeitlichen Ablauf basiert hatte.⁶⁵¹ „Entscheidend“ für das VG Köln war „neben diesem zeitlichen Moment“ ein zwischen der Betreiberin der Sprengstofffabrik und der damals zuständigen Gemeinde geschlossener Vertrag, in dem die Beteiligten unter anderem ein Absehen der Gemeinde von Ansprüchen im Zusammenhang mit der Beeinträchtigung der Wasserversorgung vereinbart haben.⁶⁵²

Die Vertragspartner hatten im Jahr 1918 nämlich Entgeltzahlungen für bereits zu diesem Zeitpunkt eingetretene Missstände vereinbart. Insbesondere wurde dabei berücksichtigt, dass das örtliche Wasserwerk wegen Wasserschädigungen im Jahre 1915 geschlossen werden musste. Die Kosten eines neuen Wasserwerkes sollten von der Betreiberin der Sprengstofffabrik übernommen werden, was auch so geschah. Die Gemeinde verpflichtete sich daher, auf weitere Ansprüche wegen der Wasserverunreinigung zu verzichten. Im Gegenzug verpflichtete sich das Unternehmen, keine schädlichen Abwässer und Stoffe mehr in den Boden und das Grundwasser zu leiten und bezüglich der Behandlung der Abwässer alle einschlägigen Vorschriften zu erfüllen.

Denkbar wäre für das VG Köln auch gewesen, für Fälle der Rechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten des Verhaltensverantwortlichen die zivilrechtliche Regelung der Verjährung anzuwenden, wobei die dreißigjährige Verjährungsgrenze als absolute Haftungsgrenze des Zivilrechts auch als Grenze für die Zurechenbarkeit in diesen Fällen herangezogen werden könnte.⁶⁵³ Die Nähe zu den vermögensrechtlichen Ansprüchen, die der Verjährung unterliegen, ergebe sich hierbei aus der Möglichkeit der Polizeipflicht sich zu einem Kostenersatzanspruch zu entwickeln.⁶⁵⁴ Gerade dieser vermögensrechtliche Aspekt gewinne bei den Altlastensanierungsfällen an zentraler Bedeutung. Daneben habe auch der Vermögensübergang im Wege der Rechtsnachfolge vermögensrechtlichen Charakter, so dass ein Anknüpfungspunkt für die Verjährung insofern gegeben sei.

II. Das Urteil des OVG Münster vom 30.5.1996

Die Berufung vor dem 20. Senat des OVG Münster blieb ohne Erfolg.⁶⁵⁵ Jedoch wurde im konkreten Fall bereits die Verantwortung der Rechtsvorgängerin der Klägerin an sich ab-

⁶⁵⁰ Dazu unten § 14. B. VI.

⁶⁵¹ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁶⁵² VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁶⁵³ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁶⁵⁴ Verweis auf *Ossenbühl*, NJW 1968, 1992 (1996).

⁶⁵⁵ NVwZ 1997, 507.

gelehnt. Ein zeitliches Begrenzungsinstitut im Hinblick auf die Ordnungspflicht, im Urteil als „Verjährung“ bezeichnet, wird vom OVG Münster ausdrücklich verneint.⁶⁵⁶

Dabei werden zwei Hauptargumente genannt: Erstens sei die hoheitliche Befugnis zum Einschreiten gegen eine Gefahr ihrem Charakter nach nicht mit dem typischerweise der Verjährung unterliegenden zivilrechtlichen Anspruch im Sinne von § 194 BGB vergleichbar. Der der Verjährung unterliegende Anspruch sei nämlich von der bürgerlichrechtlichen Gleichordnung geprägt.⁶⁵⁷

Zweitens hebe die ordnungsrechtliche Ermächtigung (hier § 14 OBG NRW) weder auf den Zeitpunkt des Gefahrentritts in der Vergangenheit, noch auf die Dauer des Vorliegens der Gefahr ab.⁶⁵⁸ Entscheidend sei allein das Vorliegen der aktuellen Gefahr.⁶⁵⁹ Im Vordergrund stehe der Gegenwartsbezug der Gefahr, nicht der durch Verjährung zu korrigierende Vergangenheitsbezug.⁶⁶⁰

III. Das Urteil des OVG Münster vom 26.9.1996

Der 21. Senat des OVG Münster schloss sich dieser Ansicht an.⁶⁶¹ Der 21. Senat bezieht sich in seiner Begründung auf das Urteil des 20. Senats und den – im Folgenden dargestellten – Beschluss des VGH Mannheim,⁶⁶² lässt die Diskussion aber offen, da eine in Frage kommende Verjährung erst relativ kurze Zeit vor Einschreiten der Behörde zu laufen begonnen hätte.

IV. Der Beschluss des VGH Mannheim vom 4.3.1996

Der VGH Mannheim⁶⁶³ hat im konkreten Fall eine von ihm für grundsätzlich möglich gehaltene Verwirkung der Eingriffsbefugnis der Behörde – in diesem Fall der Wasserbehörde – abgelehnt.⁶⁶⁴ Daneben hat der VGH ebenfalls die Verjährung der ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnis kategorisch verneint, insbesondere deshalb, weil es dafür an einer gesetzlichen Anordnung fehle.⁶⁶⁵

⁶⁵⁶ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁶⁵⁷ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁶⁵⁸ So auch *Kniessel*, BB 1997 2009 (2013).

⁶⁵⁹ Siehe näher oben § 8. B.

⁶⁶⁰ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁶⁶¹ ZfB 1997, 36 (42).

⁶⁶² Dazu sogleich.

⁶⁶³ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 ff.

⁶⁶⁴ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (389 f.).

⁶⁶⁵ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

Der VGH verweist weiterhin in seinem Beschluss auf die Verschiedenheit von behördlichen Eingriffsbefugnissen und „vermögensrechtlichen Ansprüchen“,⁶⁶⁶ und stellt die unterschiedliche Interessenlage beider Fallgruppen heraus.⁶⁶⁷

Bereits die Vorinstanz habe auf das besondere öffentliche Interesse, von der ordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch zu machen, hingewiesen.

Der VGH bezieht sich auf die vom BVerwG und der h.M.⁶⁶⁸ vorgegebene Dichotomie zwischen vermögensrechtlichen und nicht-vermögensrechtlichen Ansprüchen: Das in dem Beschluss zitierte Urteil des BVerwG⁶⁶⁹ erlaubt zwar die Berufung des Einzelnen auf die Verjährung auch im öffentlichen Recht, selbst dann, wenn für den konkreten Anspruch keine Verjährung gesetzlich normiert ist. Jedoch ist diese Möglichkeit der Berufung auf die Verjährung beschränkt auf – und das stellt das BVerwG ausdrücklich klar – vermögensrechtliche Ansprüche.⁶⁷⁰

Schließlich weist der VGH auf die Gefahr einer gesetzlich nicht geregelten Lastenverschiebung im Falle des verjährungsbedingten Ausfalls des Verursachers hin. Die Nichttheranziehung des Verursachers ginge dann zu Lasten des Zustandsstörers, befände sich dieser in einer „Opferposition“, zu Lasten der öffentlichen Hand. Eine derartige vom Verursacherprinzip abweichende Risikoverteilung bedürfte, so der VGH, einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.⁶⁷¹

Letztlich entspreche es nicht der Billigkeit, den Verursacher einer Altlast, der regelmäßig aus der kostengünstigen Ablagerung von Produktionsausfällen wirtschaftlichen Gewinn gezogen hat, in analoger Anwendung des § 195 BGB a.F. nach Ablauf von dreißig Jahren von den Kosten der Erkundung und Sanierung der Altlast freizustellen.⁶⁷² Eine Verwirkung wird vom VGH zwar in Betracht gezogen, im konkreten Fall aber verneint.⁶⁷³

V. Das Urteil des Bayerischen VGH vom 10.12.1996

Der Bayerische VGH⁶⁷⁴ hat die Frage der zeitlichen Haftungsbegrenzung des Verursachers im Bereich des Abfallrechts offengelassen. Zwar erkannte der VGH die Problematik der zeitlich unbeschränkten Verantwortlichkeit des Deponiebetreibers für eine Sanierung des Deponiegeländes nach § 10 Abs. 2 AbfG und deren verfassungsrechtliche Dimensi-

⁶⁶⁶ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

⁶⁶⁷ Eingehend zum Unterschied vermögensrechtlicher und die ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnis umsetzender Ansprüche unten § 17. C. IV. 3.

⁶⁶⁸ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 21 ff.

⁶⁶⁹ BVerwGE 28, 336 (338).

⁶⁷⁰ BVerwGE 28, 336 (338).

⁶⁷¹ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

⁶⁷² VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390). Dazu ausführlich unten § 18. C. II. 2.

⁶⁷³ NVwZ-RR 1996, 387 (389 f.).

⁶⁷⁴ BayVGH, UPR 1997, 193 (193 f.).

on,⁶⁷⁵ tendierte aber im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerwG, der in vergleichbaren Fällen die zeitliche Begrenzung der Verantwortlichkeit gar nicht angesprochen hatte,⁶⁷⁶ dahingehend, selbst dann keine zeitliche Begrenzung anzunehmen, wenn im konkreten Falle nicht bloß dreizehn Jahre, sondern bereits dreißig Jahre seit Stilllegung der Depone vergangen wären.⁶⁷⁷

VI. Das Urteil des VGH Mannheim vom 29.3.2000

Der 1. Senat des VGH Mannheim hat in seinem Urteil vom 29.3.2000⁶⁷⁸ im Zusammenhang mit der bergrechtlichen Grubengasproblematik⁶⁷⁹ die Verjährung der Verhaltensverantwortlichkeit der Klägerin, einer Bergwerksbetreiberin, mit den bereits genannten Argumenten des VGH Mannheim in seinem Beschluss vom 4.3.1996 abgelehnt. Danach sei das besondere öffentliche Interesse zum Zwecke der Gefahrenabwehr nicht mit der Interessenlage, der die Verjährung im Zivilrecht dient, vergleichbar. Desweiteren hat sich der VGH darauf berufen, dass der Ausfall des Handlungsstörers zu Lasten des Zustandsstörers bzw. der Allgemeinheit ginge.⁶⁸⁰

C. Meinungsübersicht in der Literatur

Die Literatur lehnt die Verjährung der Ordnungspflicht dagegen nicht so einhellig ab wie die Rechtsprechung:

I. Ossenbühls Ansicht

Ausgehend von der Problematik einer „unvertretbaren Ewigkeitshaftung“⁶⁸¹ spricht sich insbesondere *Ossenbühl*⁶⁸² für eine den Erfordernissen der Rechtssicherheit und -klarheit dienende zeitliche Begrenzung der ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit aus. Es zeige sich anhand der einschlägigen Fälle, wie demjenigen, den das VG Köln zu entscheiden hatte,⁶⁸³ dass keine Rechtsordnung ohne das Institut der Verjährung auskomme.⁶⁸⁴ *Ossenbühl* sieht neben den Instituten des Verzichts und der Verwirkung insbesondere in der

⁶⁷⁵ BayVGH, UPR 1997, 193 mit Verweis auf *Hösel/von Lersner* (jetzt: *von Lersner/Wendenburg*), Recht der Abfallbeseitigung, Kommentar AbfG, § 10 Rdnr. 10.

⁶⁷⁶ BVerwG, DVBl. 1996, 38, NVwZ 1986, 640.

⁶⁷⁷ BayVGH, UPR 1997, 193 f.

⁶⁷⁸ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

⁶⁷⁹ Vgl. *Frenz/Kummernehr*, DVBl. 2000, 451.

⁶⁸⁰ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

⁶⁸¹ *Kniesel*, BB 1997, 2009 (2013).

⁶⁸² *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547; *ders.*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 ff.

⁶⁸³ VG Köln. NVwZ 1994, 927; vgl. oben.

⁶⁸⁴ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 75 f.; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548).

Verjährung ein taugliches Instrumente gegen die polizeirechtliche Ewigkeitshaftung.⁶⁸⁵ Dem stimmen auch einige Autoren zu.⁶⁸⁶

Konkret schlägt er die entsprechende Anwendung der regelmäßigen Verjährungsfrist gem. dem bis zum SchuldModG v. 26. 11. 2001 geltenden § 195 BGB (bzw. gem. § 197 BGB und den maximalen, auf dreißig Jahre angelegten Höchstfristen⁶⁸⁷ des § 199 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 2 BGB) vor. Verjährungsgegenstand ist in entsprechender Anwendung des § 194 Abs. 1 BGB der Gefahrbeseitigungsanspruch,⁶⁸⁸ der durch behördliche Inanspruchnahme aktualisierbare Anspruch, vom Verhaltensverantwortlichen die Beseitigung der Gefahr zu verlangen. Die Verjährung dieses Anspruchs soll nach einer Frist von dreißig Jahren ab Verursachung eintreten.⁶⁸⁹

Für eine Verjährung der Ordnungspflicht wendet er entsprechend der Argumentation des VG Köln⁶⁹⁰ ein, dass die Ordnungspflicht eine vermögensrechtliche Komponente aufweise. Gerade im Altlastenrecht gehe es letztlich um die Verpflichtung zur Zahlung von Sanierungskosten. Diese sei vermögensrechtlicher Art und unterliege unzweifelhaft der Verjährung.⁶⁹¹

Nach Ablauf der Verjährungsfrist könne der Staat den Handlungsstörer als solchen nicht mehr heranziehen, ein Anspruch auf Geltendmachung der Störerverantwortlichkeit dringe dann nicht mehr durch. Jedoch bestünde dann die Gelegenheit für die Behörde, die betreffende Person immer noch im Wege des polizeilichen Notstands heranzuziehen, sie also immerhin noch als Nichtstörer in Anspruch zu nehmen, so dass die Behörde ihre Möglichkeit der Gefahrenbekämpfung nicht gänzlich zur Disposition stellt, wie von einer formal argumentierenden h.M.⁶⁹² als Folge der Verjährung befürchtet wird.⁶⁹³

⁶⁸⁵ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 71 ff.; *ders.*, NVwZ 1995, 547.

⁶⁸⁶ *Gärtner*, UPR 1997, 452; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 97 ff.

⁶⁸⁷ Zum Begriff der „Höchstfrist“ siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 180.

⁶⁸⁸ Zum Begriff, siehe unten § 16. E.

⁶⁸⁹ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 f.; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548 ff.; 549).

⁶⁹⁰ Siehe oben B. I.

⁶⁹¹ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 76 f., näher zu diesem Argument unten § 17. C. III. 3.

⁶⁹² *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 22 unter Bezugnahme auf *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 13 f., 60 f.

⁶⁹³ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 76 f.; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (549); näher zu diesem Argument unten § 19. C.

II. Württembergers bisherige Ansicht

Auch *Württemberg*⁶⁹⁴ hat früher die Ansicht vertreten, dass die polizeirechtliche Verantwortung für latent gebliebene Gefahren – und der ihr „aufgesattelten Kostenforderung“ – in analoger Anwendung zur Haftung aus unerlaubter Handlung auf dreißig Jahre ab der Verursachung begrenzt werden sollte (§ 852 Abs. 1 BGB a.F.⁶⁹⁵).

Nach dieser Ansicht besteht ein Bedürfnis, die Ewigkeitshaftung zu beschränken, da diese den Wertungen der Rechtsordnung widerspräche. So verjährten beispielsweise Ansprüche aus Schadensersatz wegen unerlaubter Handlung oder prinzipiell selbst die Verfolgung von Straftaten, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht sind (§ 78 Abs. 3 Nr. 1 StGB) in dreißig Jahren. Diese Verjährungsregeln entstammten dem Rechtsstaatsprinzip mit seinem Auftrag an die Rechtsordnung, Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu stiften. Nach dem Ablauf einer Dreißigjahresfrist soll Rechtsfriede einkehren. Diese Überlegung habe schon den Verjährungsfristen des bürgerlichen Rechts zugrundegelegen: Nach einem Ablauf von dreißig Jahren soll Rechtsfriede einkehren. Der Schuldner – so *Württemberg* – soll nicht mehr mit Ansprüchen aus längst vergangener Zeit überzogen werden. Die Gerichte sollen sich nicht mehr mit Sachverhalten befassen müssen, die kaum mehr aufklärbar sind – insofern hat die Verjährungsregelung auch eine prozessökonomische Funktion. Der Schluss liege nahe – so *Württemberg*⁶⁹⁶ bisher –, aus Anlass der Altlastenproblematik die Verjährung polizeilicher Pflichten erneut zu überdenken.

Württemberg hatte daher zunächst erwogen, in Analogie zu § 852 Abs. 1 BGB a.F.⁶⁹⁷ für die Verhaltensverantwortlichkeit von unerkannt gebliebenen Gefahren oder Störungen in Analogie zur Haftung aus unerlaubter Handlung auf dreißig Jahre ab der Begehung der „polizeiwidrigen“ Handlung, mithin von der Verursachung an, zu begrenzen.⁶⁹⁸

Nunmehr schränkt *Württemberg* diese Forderung ein und konzidiert, dass – da jetzt eine solche Analogie mangels einer Regelungslücke im BBodSchG nicht mehr möglich ist⁶⁹⁹ und sich eine konkrete Verjährungsregel nicht aus dem Rechtsstaatsprinzip direkt ableiten ließe –⁷⁰⁰ es Aufgabe des Gesetzgebers sei, die Haftung für Kosten auf dreißig Jahre von der Begehung der „polizeiwidrigen“ Handlung an zu begrenzen.⁷⁰¹

⁶⁹⁴ *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365; jetzt einschränkender: in: ders./Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 621 f.; zustimmend *Reichert/Ruder/Fröhler*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 251.

⁶⁹⁵ Vgl. jetzt die Höchstfrist des § 199 Abs. 2 BGB in der durch Art. 1 des SchuldModG v. 26. 11. 2001 (BGBl. I S. 3138) neugefassten Fassung.

⁶⁹⁶ Diese Ansicht findet sich bei *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner/Württemberg, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7, Polizei- und Ordnungsrecht, allerdings nicht mehr.

⁶⁹⁷ Vgl. jetzt die Höchstfrist des § 199 Abs. 2 BGB in der durch Art. 1 des SchuldModG v. 26. 11. 2001 (BGBl. I S. 3138) neugefassten Fassung.

⁶⁹⁸ *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365; so auch *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 177.

⁶⁹⁹ Dazu näher unten § 17. C. IV. 4.

⁷⁰⁰ So aber *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 146 ff.

III. Weitere die zeitliche Begrenzung befürwortende Stimmen

*Kniesel*⁷⁰² und *Gärtner*⁷⁰³ fordern ebenfalls eine verfassungskonforme Reduktion der Haftung insbesondere in zeitlicher Hinsicht. Diese sei aufgrund der Unbilligkeit der Ewigkeitshaftung geboten.⁷⁰⁴ Sie sehen in der Verjährung ein Instrument zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden – gerade im Hinblick auf die ordnungsrechtliche „Ewigkeitshaftung“. Die Schaffung von Rechtsfriede und Rechtssicherheit vollbringe die Verjährung auch bei der Begrenzung des Gefahrenbeseitigungsanspruch des Verursachers,⁷⁰⁵ dessen die Pflicht auslösender Beitrag viele Jahre zurückliege. Für eine klare Verjährung der Ordnungspflicht streitet nach Ansicht von *Gärtner* die Rechtssicherheit und die Eindeutigkeit des Instituts.⁷⁰⁶

Ebenfalls Bedürfnisse zur Begrenzung einer „Ewigkeitshaftung“ sehen darüber hinaus auch *Spieth/Wolfers*⁷⁰⁷, *Kothe*⁷⁰⁸, *Schulz*⁷⁰⁹, *Kügel*⁷¹⁰ und *Fouquet*.⁷¹¹

Während *Kügel* und *Fouquet* allgemeine Bedenken äußern,⁷¹² sehen *Spieth/Wolfers* in der Situation des Rechtsnachfolgers, bei dem sich die Haftung über Jahrzehnte und mehrere insbesondere gesellschaftsrechtliche Gesamtrechtsübergänge hinweg „aufaddiert“ hat, eine „Opferposition“ vergleichbar mit der des Zustandsstörers. Die Stellung des Rechtsnachfolgers provoziere verfassungsrechtliche Bedenken, vergleichbar denen, die bei der Verantwortlichkeit des Zustandsstörers, der sich in einer „Opferposition“ befindet, geäußert werden.⁷¹³

⁷⁰¹ *Württemberg*, in: ders./Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 621. Keine Stellungnahme dagegen bei *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner/Württemberg, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7.

⁷⁰² *Kniesel*, BB 1997, 2009 (2013).

⁷⁰³ *Gärtner*, UPR 1997, 452.

⁷⁰⁴ Zustimmend mit Blick auf die im Laufe der Zeit entstehende Möglichkeit der Addition der Risiken aufgrund der „Ewigkeitshaftung“, *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75 (76) und auch *Oerder*, in: ders./Numberger/Schönfeld, BBodSchG, § 4 Rdnr. 18.

⁷⁰⁵ Zum Gefahrbeseitigungsanspruch ausführlich oben § 16. E.

⁷⁰⁶ *Gärtner*, UPR 1997, 452.

⁷⁰⁷ *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (360); siehe auch *Spieth/Laitenberger*, BB 1996, 1893 (1898).

⁷⁰⁸ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (487).

⁷⁰⁹ *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontamination, S. 327 ff.

⁷¹⁰ *Kügel*, NJW 1996, 2477 (2482), *ders.*, NJW 2000, 107.

⁷¹¹ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 59.

⁷¹² *Kügel*, NJW 1996, 2477 (2482), *ders.*, NJW 2000, 107. *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 59.

⁷¹³ *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (359 f.); *dies.*, altlasten spektrum 1998, 75 (77); zu dieser Argumentation unten § 17. C. III. 3. e. und § 17. C. IV. 6.

Nach *Kothe* stellt die pauschale Verneinung der zeitlichen Begrenzung behördlicher Inanspruchnahmefähigkeit eine „vereinfachte Sichtweise“ dar.⁷¹⁴ Die Verjährung bringe ein tragendes Prinzip der Rechtsordnung zum Ausdruck, das vorliegend nach Ansicht der Rechtsprechung alleine deshalb nicht eingreifen soll, weil sich der behördliche Gefahrbeseitigungsanspruch noch nicht in eine vermögensrechtliche Kostenforderung gewandelt hat.⁷¹⁵ Auch er plädiert für eine Verjährungsfrist von dreißig Jahren.⁷¹⁶ Diese ergebe sich aus der analogen Anwendung des § 195 BGB a.F. bzw. – unter Berücksichtigung des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes konsequenterweise – aus der analogen Anwendung des § 197 BGB und der maximalen, auf dreißig Jahre angelegten Höchstfristen⁷¹⁷ des § 199 Abs. 2 und des Abs. 3 Nr. 2 BGB. Indes lässt *Kothe* aber offen, wann die Verjährung beginnen soll und ob auch der Zustandsstörer von einer Verjährung profitieren soll.⁷¹⁸

Schulz weist insbesondere auf die ihm willkürlich erscheinende Differenzierung zwischen dem Zivilrecht, wo jeder Restitutionsanspruch verjähre, und dem Ordnungsrecht hin, wo dies nicht möglich sein soll, und erwägt ebenfalls eine dreißigjährige Verjährungsfrist für den Gefahrbeseitigungsanspruch.⁷¹⁹

IV. Die herrschende Meinung

Die h.M. steht einer zeitlichen Begrenzung der ordnungsrechtlichen Störerverantwortung ablehnend, jedenfalls skeptisch gegenüber.⁷²⁰ Dabei wird einerseits auf die Erwägungen der h.M. im Verwaltungsrecht zur Verjährung nicht-vermögensrechtlicher Ansprüche,⁷²¹ insbesondere auf die Befürchtung der Herbeiführung der Legalisierung ordnungswidriger Zustände durch Verjährung der ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnis,⁷²² andererseits in neuerer Zeit auf die vom OVG Münster⁷²³ und VGH Mannheim⁷²⁴ angeführten Argu-

⁷¹⁴ VerwArch. 88 (1997), 456 (484 ff.).

⁷¹⁵ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (486 f.)

⁷¹⁶ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 45 (487); *ders.*, Altlasten und schädliche Bodenveränderungen, Rdnr. 298.

⁷¹⁷ Zum Begriff der „Höchstfrist“ siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 180.

⁷¹⁸ Für die Miteinbeziehung des Zustandsstörers in *Kothes* Konzeption spricht, dass *Kothe* den Grundstückseigentümer als in der Praxis von der Langzeithaftung Betroffenen darstellt – *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (484) – dagegen spricht, dass er (dort, S. 484) auf das Argument des VGH Mannheim (NVwZ-RR 1996, 387 (390)) eingeht, die Verjährung der (Verursacher-)Haftung ginge zu Lasten des Eigentümers.

⁷¹⁹ *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontamination, S. 328 f.

⁷²⁰ Siehe bereits *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (17); *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290); *Pape*, NJW 1992, 2661; *Herbert*, NVwZ 1994, 1062 (1064); *Leinemann*, VersR 1992, 25 (31).

⁷²¹ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 21, wonach nicht-vermögensrechtliche Ansprüche und gerade solche des Ordnungsrechts in einem engen Zusammenhang mit den hoheitlichen Aufgaben des Staates stehen. Ebenso *Brand*, Altlastenrecht, S. 144; *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290); *Pape*, NJW 1992, 2661.

⁷²² *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 22.

⁷²³ Siehe oben B. II.

⁷²⁴ Siehe oben B. IV.

mente Bezug genommen.⁷²⁵ Danach soll auch nach dreißig Jahren die Möglichkeit noch bestehen können, eine durch Verursachung entstandene Gefahr durch den Verursacher beseitigen zu lassen.⁷²⁶

Der Tenor der h.M. lautet, dass eine pauschale Beendigung der Haftung nach dem der Regelung des § 195 BGB a.F. – bzw. des § 197 BGB und der maximalen, auf dreißig Jahre angelegten Höchstfristen des § 199 Abs. 2 und des Abs. 3 Nr. 2 BGB – entlehnten Zeitraum von dreißig Jahren – insbesondere auch für die Verhaltensverantwortlichkeit – nicht herleitbar ist. Eine entsprechende Parallele zu den §§ 194 ff. BGB verbiete sich. Das hoheitliche Einschreiten wegen einer Gefahr sei kein Recht, von einem anderen ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen. Die Interessenlagen seien nämlich zwei verschiedene: Während es bei den verjährbaren Ansprüchen um monetäre Sekundärinteressen gehe, handele es sich vorliegend um primäre Gefahrenbeseitigung.⁷²⁷ Die Polizeipflicht unterliege als öffentlich-rechtlicher Anspruch nicht-vermögensrechtlicher Art damit nicht der Verjährung.

V. Die „vermittelnde“ Ansicht

1. Begrenzung des ordnungsbehördlichen Kostenersatzanspruchs

*Striewe*⁷²⁸ und *Martensen*⁷²⁹ sehen die Möglichkeit einer Begrenzung allein durch die zeitliche Beschränkung der auf der (kostenrechtlichen) Sekundärebene liegenden Kostenansprüche.⁷³⁰ Jedoch setzen beide verschiedene Akzente. Während nach *Striewe* entsprechend der h.M.⁷³¹ die mit der polizeilichen Inanspruchnahme verbundene Kostenlast ab ihrer Entstehung als vermögensrechtlicher Anspruch (aber auch erst dann) verjähren kann, nimmt *Martensen* eine „Zwischenposition“⁷³² zwischen der h.M. und der die Verjährung der Ordnungspflicht befürwortenden Ansicht ein.

⁷²⁵ *Schenke*, in: Steiner Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 am Ende; *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (5); *Schink*, in: Erbguth, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (118 f.); *Knopp/Albrecht*, Altlastenrecht in der Praxis, Rdnr. 139; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 181 ff.; *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr. 15; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 30; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 7 Rdnr. 231; *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144 f.; *Queitsch*, BBodSchG, S. 50 f.; *Hipp/Rech/Turian*, BBodSchG, A 410; *Schlemming/Attendorn*, NZM 1999, 97 (101); *Trunit*, NVwZ 2001, 1126 (1128); letztlich auch *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 55 f.; sowie bezogen auf die Haftung des § 4 Abs. 6 BBodSchG: *Knopp*, DVBl. 1999, 1010 (1013).

⁷²⁶ *Frenz*, BBodSchG § 4 Abs. 3 Rdnr. 182.

⁷²⁷ *Von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (5); *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290).

⁷²⁸ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290).

⁷²⁹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442.

⁷³⁰ Zustimmung erfahren sie von *Reichert/Ruder/Fröhler*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 251, die zumindest eine zeitliche Begrenzung der Kostenhaftung in Analogie zu § 852 Abs. 1 BGB (a.F.) für angemessen halten.

⁷³¹ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 12 f.; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 54 Rdnr. 1; *Obermayer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 12.

⁷³² *Kügel*, NJW 2000, 107 (112).

2. Martensens Ansicht

Martensen greift *Württembergers* Aufforderung zum erneuten Überdenken der „Verjährung polizeilicher Pflichten und der ihnen aufgesattelten Kostenersatzforderungen“⁷³³ auf, und schlägt vor, zumindest die aus der Sanierungspflicht resultierenden Kostenansprüche ab dem Zeitpunkt der objektiven Erkennbarkeit der Gefahr entsprechend § 195 BGB a.F.⁷³⁴ verjähren zu lassen. Wobei er wie die h.M. auch die ordnungsrechtliche Inanspruchnahme selbst, also der auf der Primärebene aktivierte Anspruch, als unverjährbar ansieht.⁷³⁵ Danach verjährt der Kostenersatzanspruch der Behörde, der regelmäßig mit der konkretisierten Polizeipflicht verbunden ist, wenn die Behörde im Wege der Verwaltungsvollstreckung eine Ersatzvornahme vornehmen ließ,⁷³⁶ entsprechend § 195 BGB a.F. innerhalb von dreißig Jahren nicht erst ab Entstehung des vermögensrechtlichen sekundären Kostenanspruchs⁷³⁷ mit Festsetzung der vom Verursacher zu zahlenden Geldsumme,⁷³⁸ sondern – und da liegt die Besonderheit dieser Ansicht – schon vorher, nämlich zu dem Zeitpunkt, zu dem die vom Verursacher geschaffene objektiv Gefahr erkennbar war, zum Zeitpunkt der polizeilichen Verpflichtbarkeit, zu dem die Behörde aus ihrer Sicht frühestens also hätte handeln können.⁷³⁹ Der Störer hat spätestens ab diesem Zeitpunkt die von ihm verursachte Gefahr auf eigene Kosten abzuwehren, unterlässt er dies, kann die Polizeibehörde die Gefahr unter den Voraussetzungen der Ersatzvornahme oder auch der unmittelbaren Ausführung selbst beseitigen und den Störer auf der Sekundärebene mit Kosten belasten.

3. Grund der „Vorverlegung“ des Verjährungsbeginns

Grund der „Vorverlegung“ des Verjährungsbeginns ist, dass die Festsetzung des Kostenersatzanspruchs, die ja erst dann erfolgt, wenn die Gefahr schon gebannt ist, als Ausgangspunkt der Verjährung zur Lösung der „Ewigkeitshaftung“ unpraktikabel wäre.⁷⁴⁰ Ab dem Zeitpunkt der objektiven Erkennbarkeit der Gefahr müsste sich der Störer darauf ein-

⁷³³ *Württembergers*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365.

⁷³⁴ Die Dreißigjahresfrist müßte nach Inkrafttreten des Schuldrechtsmodernisierungsgesetz nunmehr aus §§ 197, 199, Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2 BGB hergeleitet werden. Zu beachten ist dabei aber, dass gerade die vorgenannten Höchstfristen des § 199 BGB gerade nicht an die objektive Erkennbarkeit der Gefahr anknüpfbar sind. Die Höchstfristen laufen unabhängig von der objektiven Erkennbarkeit der den Anspruch begründenden Umstände.

⁷³⁵ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 ff.; vgl. auch *ders.*, Erlaubnis zur Störung?, S. 160 f.

⁷³⁶ *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (291 f.).

⁷³⁷ Dies entspricht der h.M., vgl. etwa *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290), trägt zur Lösung der „Ewigkeitshaftung“ aber nichts bei, siehe oben § 7.

⁷³⁸ Vgl. § 199 Abs. 1 BGB, wonach die Verjährung frühestens mit (dem Schluß des Jahres) der Entstehung des Anspruchs beginnt.

⁷³⁹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (445).

⁷⁴⁰ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (445); vgl. entsprechend oben § 7.

stellen, jederzeit in die Pflicht genommen zu werden. Dies entspräche der Anspruchsstruktur des Zivilrechts.⁷⁴¹

Martensen will damit die „mehrpole Interessenlage vor der Gefahrbeseitigungsmaßnahme“⁷⁴², die sich zwischen Effektivitätserwägungen der Behörde, Verschonungsinteresse des Störers bzw. der Störer untereinander und dem Schutzinteresse eines Drittbetroffenen stellt, durch Projektion auf die kostenrechtliche Sekundärebene auf die „Frage der Verteilung der Kostentragungslast“ zwischen dem Störer und der öffentlichen Hand“⁷⁴³ reduzieren.⁷⁴⁴ Unklar bleibt dabei, ob er auch die Kostenforderung gegenüber dem Zustandsstörer der Verjährung unterwerfen will oder nur die Kostenforderung gegenüber dem prinzipiell zeitunterworfenen⁷⁴⁵ Handlungsstörer.⁷⁴⁶

§ 14 Geeignete Korrektive zur zeitlichen Begrenzung der Verantwortung

A. Verzicht, Verwirkung und Verjährung

Nach *Ossenbühl*⁷⁴⁷ eignen sich generell drei Korrektive zur Begrenzung der als problematisch empfundenen „Ewigkeitshaftung“: Der Verzicht der Behörde, den Störer heranzuziehen; die Verwirkung der Möglichkeit dieser Heranziehung; und schließlich deren Verjährung. Das Korrekturbedürfnis⁷⁴⁸ wurde bereits vor Einführung des BBodSchG insbesondere in Hinblick auf eine in zeitlicher Hinsicht gebotene verfassungskonforme Reduktion der Störerhaftung⁷⁴⁹ gesehen.⁷⁵⁰ Besonderes Augenmerk verdiente dabei die Verwirkung;⁷⁵¹ insbesondere dann wenn die Verjährung als Korrektiv abgelehnt wird.⁷⁵²

Alle drei sind zwar denkbare Mechanismen zur Begrenzung von zeitlich lange währenden Pflichten, einen eigenen Zeitbezug weisen aber nicht alle auf. Im Ergebnis werden als

⁷⁴¹ *Martensen*, Erlaubnis zur Störung?, S. 161.

⁷⁴² *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

⁷⁴³ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

⁷⁴⁴ Ausführlich dazu unten § 16. B.

⁷⁴⁵ Siehe oben § 8.

⁷⁴⁶ Für Letzteres spricht die Prüfung der Verursachung als Verjährungsbeginn und die besondere Erwähnung der „Verhaltensverantwortlichkeit“, *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (445).

⁷⁴⁷ *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547; *ders.*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 71 ff.; siehe auch *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (484).

⁷⁴⁸ Anschaulich: *Kniesel*, BB 1997, 2009 (2013).

⁷⁴⁹ VG Köln, NVwZ 1994, 930; *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547 ff.; *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (477).

⁷⁵⁰ *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (484 ff.).

⁷⁵¹ VG Köln, NVwZ 1994, 927 ff.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387; *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 78 ff.; *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 56 ff.

⁷⁵² *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144; *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290).

„zeitliche Grenzen der Verantwortung“⁷⁵³ ein nicht zeitbezogenes (Verzicht), ein bloß teilweise zeitbezogenes (Verwirkung) und ein zeitbezogenes Korrektiv (Verjährung) angeboten.

B. Die Verwirkung als Gegenbegriff zur Verjährung

I. Verzicht und Verwirkung

Der Verzicht⁷⁵⁴ ist die bewusste Unterlassung der Geltendmachung des staatlichen Anspruchs gegen den Störer, die Gefahr zu beseitigen.⁷⁵⁵ Er setzt damit ein voluntatives Element des Rechtsinhabers, hier der Behörde, gerichtet darauf, von einer Inanspruchnahme abzusehen, voraus.⁷⁵⁶ Während der Verzicht mithin nicht von einem Zeitablauf abhängig ist, hat die Verwirkung denselben Effekt, entsteht aber nicht durch eine bewusste Verzichtsleistung des Berechtigten. Die Verwirkung kann auch gegen den Willen des Berechtigten eintreten.⁷⁵⁷ Die Verwirkung stammt wie der Verzicht aus dem Zivilrecht und ist an die dortige Struktur angelehnt.⁷⁵⁸ Mittlerweile hat die Verwirkung auch im öffentlichen Recht⁷⁵⁹ als Ausgestaltung des Prinzips des „venire contra factum proprium“ wegen illoyalem Verhaltens bei einer Rechtsbeziehung, auf deren einer Seite die Verwaltung steht, Einzug gehalten.⁷⁶⁰ Sie bewirkt den Ausschluss der Geltendmachung von Rechten.

II. Begriffsklärung hinsichtlich der Verwirkung

Zu beachten ist, dass, wenn im Rahmen der ordnungsrechtlichen Diskussion von Verwirkung die Rede ist, damit die nicht-normierte Verwirkung gemeint ist, und nicht die gesetzliche Verwirkung, die sogenannte Verschweigung.⁷⁶¹ Unter Verschweigung versteht man eine gesetzlich angeordnete Präklusion.⁷⁶² Diese ist – wie der Name „gesetzliche Verwir-

⁷⁵³ So die Überschrift bei *Kothe*, *VerwArch.* 88 (1997), 456 (484), unter der die Korrektive vorgestellt werden.

⁷⁵⁴ Zum Verzicht im Verwaltungsrecht siehe *BVerwGE* 44, 339 (343), wonach das Recht zur Wiederaufnahme nach § 342 Abs.1 LAG verwirkt sein kann; *BayVGH*, *BayVBl.* 1974, 559; *BVerwGE* 76, 179 wonach ein disziplinarer Verfolgungsanspruch durch Verzicht nicht ausgeschlossen werden kann.

⁷⁵⁵ Zum Gefahrbeseitigungsanspruch näher § 16. E.

⁷⁵⁶ Vgl. *Heinrichs*, in: *Palandt*, *BGB*, § 397 Rdnr. 4.

⁷⁵⁷ *RGZ* 134, 270.

⁷⁵⁸ *BGHZ* 43, 292; *BGH NJW* 1982, 1999; *BVerwGE* 22, 190 (191).

⁷⁵⁹ *BVerwGE* 44, 294 (298 ff.); 48, 247 (251); *BVerwG*, *NVwZ* 1988, 730 f.; *DVBl.* 1965, 728; *VGH Mannheim NVwZ* 1989, 76 (78); *NVwZ-RR* 1996, 387 (389); *VG Köln*, 1994, 927; aus der Literatur: *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG*; § 53, Rdnr. 15 ff.; *Obermayer*, *VwVfG*, § 53 Rdnr. 13; *Stelkens*, in: *ders./Bonk/Sachs*, *VwVfG*, § 53 Rdnr. 6; *Schink*, in: *Erbguth*, *Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts*, S. 83 (118).

⁷⁶⁰ *BVerwGE* 44, 339 (343 f.); 48, 247 (251); 52, 16 (25); *BVerwG*, *NVwZ* 1991, 182 (183); *VGH Mannheim*, *NVwZ* 1989, 76 (78).

⁷⁶¹ *Wolff/Bachof/Stober*, *Verwaltungsrecht I*, § 37 Rdnr. 14.

⁷⁶² *Wolff/Bachof/Stober*, *Verwaltungsrecht I*, § 37 Rdnr. 14.

kung“ schon besagt – stets normiert sowie rein zeitbezogen, das heißt berechenbar.⁷⁶³ Sie ist streng von der Verwirkung, die aus Treu und Glauben folgt und daher aus § 242 BGB hergeleitet wird,⁷⁶⁴ zu trennen.⁷⁶⁵

III. Funktionsweise der Verwirkung

Die Verwaltung soll dann die Befugnis zur Ausübung eines Rechts verlieren, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen.⁷⁶⁶ Demnach ist es denkbar, dass eine lang andauernde Untätigkeit der Behörden unter Umständen auch die ordnungsrechtliche Inanspruchnahme des Verantwortlichen ausschließt.⁷⁶⁷ Eine Verwirkung liegt dann vor, wenn der Verpflichtete aufgrund eines Verhaltens des Berechtigten (hier der Behörde) darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nicht mehr geltend machen würde. Dies ist dann der Fall, wenn eine Vertrauensgrundlage besteht, der Verpflichtete weiterhin darauf vertraut hat, dass dieses Recht nicht mehr ausgeübt werde und somit ein Vertrauenstatbestand geschaffen wird, in Folge dessen der Verpflichtete sich durch Dispositionen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde.⁷⁶⁸ Die Verwirkung der Verantwortlichkeit erfordert neben einem Zeitelement die Setzung eines Umstandsmomentes, mithin eines Vertrauenstatbestandes in die rechtliche Situation.⁷⁶⁹ Es muss rechtsmissbräuchlich und treuwidrig erscheinen, dass die Behörde den Pflichtigen zur Sanierung gerade erst zum späteren Zeitpunkt verpflichtet.⁷⁷⁰ Dies ist immer dann der Fall, wenn die Behörde vorher die Bodenschädigung sehenden Auges bzw. in Kenntnis hingenommen hat.⁷⁷¹

⁷⁶³ Siehe unten I.

⁷⁶⁴ BVerwGE 52, 16 (25); 44, 339 (343); VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591); NVwZ-RR 1996, 387; siehe auch *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290).

⁷⁶⁵ Im BBodSchG findet sich keine Normierung der Verwirkung; ein Rückgriff auf § 242 BGB wäre insofern notwendig. Zu beachten ist, dass das BBodSchG in § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG bei der gesellschaftsrechtlichen Einstandspflicht den Grundsatz von Treu und Glauben, der Haftungsgrund hierfür ist, normiert hat; vgl. *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 87.

⁷⁶⁶ BVerwGE 44, 339 (343); VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

⁷⁶⁷ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 57.

⁷⁶⁸ BVerwGE 32, 305; 44, 339 (343 f.); 52, 16 (25); BVerwG, NVwZ 1991, 182 (183), siehe auch BVerwGE 6, 204 (206); VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591); *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 17; *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 548 (549); *Erichsen*, in ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdnr. 52 ff., insbesondere 54 ff.; *ders.*, JURA 1997 Heft 4, AbfG BW § 22 IV/1 zu VGH Mannheim NVwZ-RR 1996, 387 ff.

⁷⁶⁹ *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 242 Rdnr. 95.

⁷⁷⁰ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (487).

⁷⁷¹ *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 a.E.; vgl. VG Köln NVwZ 1994, 927.

IV. Einzelfallbezug der Verwirkung

1. Verwirkung unverzichtbarer Rechte?

Nach verbreiteter Ansicht soll insbesondere ein Verzicht auf polizeiliches Einschreiten aus Gründen der Effektivität der Gefahrenabwehr nicht möglich sein,⁷⁷² und auch die Verwirkung als unausgesprochener Verzicht soll nach verbreiteter Auffassung an der Unverzichtbarkeit der Behörden bezüglich ihrer Eingriffsbefugnisse scheitern.⁷⁷³

Eine solche Verzichtbarkeit wird bei Befugnissen zur Aufrechterhaltung von Belangen der Allgemeinheit und privater Interessen Dritter, denen ein Vorgehen gegen Störer regelmäßig dient, verneint.⁷⁷⁴ Danach könne die Polizeibehörde nicht auf ihre Eingriffsbefugnis verzichten. Diese Ansicht geht aber prinzipiell davon aus, dass materielle Polizeipflicht und Eingriffsbefugnis absolut deckungsgleich sind.⁷⁷⁵ Dies ist nach Ansicht *Ossenbühls* nicht automatisch der Fall,⁷⁷⁶ da die Behörde regelmäßig auf einen anderen Störer zugreifen kann bzw. denjenigen, auf dessen Heranziehung als Störer sie verzichtet, jedenfalls – unter erschwerten Bedingungen – als Nichtstörer heranziehen kann.⁷⁷⁷ Gegenstand der Verwirkung ist dabei das Recht der Behörde, von dem Pflichtigen die Gefahrbeseitigung aufgrund seiner Polizeipflicht zu verlangen, also der Gefahrbeseitigungsanspruch.⁷⁷⁸

Schließlich bedeutet Unverzichtbarkeit auch nicht, dass deshalb der in Frage kommende Störer stets herangezogen werden muss. So kann sich im Rahmen der behördlichen Ermessensausübung sogar die Notwendigkeit ergeben, einen Verantwortlichen überhaupt nicht heranzuziehen, weil der Inanspruchnahme höher zu bewertende Rechtsgüter entgegenstehen.

⁷⁷² *Stelkens*, in: ders./Bonk/Sachs, VwVfG, § 53 Rdnr. 12; *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 45; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 144.

⁷⁷³ BayVGH, BayVBl. 1974, 559; vgl. auch BVerwGE 76, 176.; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 17; *Bauer*, DV 23 (1990), 211 (214); *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144; *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdnr. 51; *Kloepfer*, NuR 1987, 12; *Schoeneck*, in Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 4 Rdnr. 14; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 186; offengelassen von VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

⁷⁷⁴ *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 45; *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (12); weitergehend *Striewe*, ZfW 1986, 273 (275 ff.). Aus dem Grund der Indisponibilität der staatlichen Eingriffsrechte wird auch ein Ausschluss wegen Vernachlässigung staatlicher Überwachungspflichten im Hinblick auf genehmigungsbedürftige Anlagen abgelehnt. Die Überwachungspflichten bestehen im öffentlichen Interesse und nicht gegenüber dem Anlagenbetreiber im Hinblick auf die Minderung seines Haftungsrisikos. BGHZ 39, 358 (362 ff.).

⁷⁷⁵ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (458).

⁷⁷⁶ Siehe unten § 13. C. I.

⁷⁷⁷ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 58.

⁷⁷⁸ Vgl. oben § 13. C. I.; siehe zum Begriff des Gefahrbeseitigungsanspruchs unten § 16. E.

2. Ermessensausübung als Ansatz

Ansatz der Verwirkung wie des Verzichts⁷⁷⁹ ist unter dem Aspekt der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mithin die Ermessensverwaltung, die – anders als innerhalb der gebundenen Verwaltung, wo nur aufgrund einer Sondernorm von der Anwendung der Gesetze abgewichen werden darf –⁷⁸⁰ einen entsprechenden Spielraum⁷⁸¹ zur Ausübung bzw. Nichtausübung des Gefahrabwendungsanspruchs gewährt. Im Bereich der Ermessensverwaltung verpflichtet der Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes mithin nur zu ermessensfehlerfreiem Handeln.⁷⁸² Eine gesetzliche Ermächtigung für einen Verzicht ist dann nicht nötig, es sei denn, das behördliche Ermessen ist wegen des Vorliegens einer Gefahr auf Null reduziert.⁷⁸³

Geht es um die fehlerfreie Ermessensausübung, kann mithin eine Begrenzung der Störerverantwortung nur anhand der Beachtung der gesetzlichen Ermessensvorgaben (insbesondere der effektiven Gefahrenabwehr) sowie höherrangigen Rechts stattfinden. Darin vollzieht sich die zutreffende einzelfallbezogene Auflösung einer mehrpoligen Interessenlage.⁷⁸⁴ Der Verzicht auf die Heranziehung eines der Pflichtigen ohne gleichzeitige Beachtung der Effektivitätserwägungen der Behörde, der Rechte eines eventuell Drittbetroffenen und des Verschonungsinteresses der anderen Störer ist trotz eines weiten Ermessensspielraums nicht vom Vorbehalt des Gesetzes gedeckt.⁷⁸⁵ Denn insofern gilt, dass die Behörde nur dann auf die Ausübung von Kompetenzen verzichten darf, wenn das Gesetz die Behörde dazu ausdrücklich ermächtigt.⁷⁸⁶ Dies wäre nur dann gedeckt, wenn die Behörde auf die Heranziehung eines Störers „verzichtet“, den sie unter Beachtung der genannten Kriterien ohnehin nicht heranziehen dürfte bzw. ermessensfehlerfrei nicht heranziehen muss. Das ist aber allenfalls dann der Fall, wenn im Widerstreit der Interessen besondere Güter dafür stritten, dass der betroffene Störer von der Inanspruchnahme im konkreten Fall auszunehmen ist. Als solche entgegenstehenden Güter kommen im Rahmen der Verwirkung insbesondere der Vertrauensschutz und die Verhältnismäßigkeit in Betracht.⁷⁸⁷

⁷⁷⁹ *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 42 ff., *Kloepfer*, Umweltrecht, § 12 Rdnr. 144, *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547 (548); *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (485).

⁷⁸⁰ *Wehr*, JuS 1997, 231.

⁷⁸¹ *Wehr*, JuS 1997, 231.

⁷⁸² BVerwG, DVBl. 1965, 525 (526 f.).

⁷⁸³ *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 56 f.

⁷⁸⁴ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (485).

⁷⁸⁵ *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 58 f.

⁷⁸⁶ *Quaritsch*, Der Verzicht im Verwaltungsrecht und auf Grundrechte, in: Gedächtnisschrift für Martens, S. 407 ff. insbes. S. 409; *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 56; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 17.

⁷⁸⁷ So im Ergebnis auch *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 22.

So kann sich eine Grenze der polizeilichen Ermessensausübung aus den Grundsätzen des aus dem Verfassungsrecht ableitbaren⁷⁸⁸ konkreten Vertrauensschutzes ergeben.⁷⁸⁹ Denn auch das Vertrauen darauf, dass eine Behörde nicht gegen eine Gefahr einschreitet, kann schutzwürdig sein.⁷⁹⁰ Danach kann der Bürger Vertrauensschutz beanspruchen, wenn die Behörde ihm Anlass zu seinem Vertrauen gegeben hat, wenn das Einschreiten in ihrem Ermessen stand und wenn der Bürger im Hinblick auf das erweckte Vertrauen Maßnahmen, etwa Vermögensdispositionen, getroffen hat, die er sonst so nicht vorgenommen hätte.⁷⁹¹

In der Tat geht es bei der Verwirkung um den Grundsatz von Treu und Glauben und damit speziell hier um das entwickelte Vertrauen auf ein staatliches Nichtstun, schließlich um den Ausgleich von entwickeltem Vertrauen mit den durch staatliches Handeln zu wahrenen Belangen.⁷⁹² Der Vertrauensschutz fungiert so als Grenze für eine Inanspruchnahme.⁷⁹³ Der Vertrauensschutz kann gleichsam eine Begrenzung beim Ausgleich der staatlichen Belange und des Verschonungsinteresses des Störers und gegebenenfalls der Interessen eines Drittbetroffenen⁷⁹⁴ bilden. Dies entspricht nämlich auch dem personenbezogenen und nicht die Kompetenz als solche erfassenden Charakter des Verzichts.⁷⁹⁵ Auch bei diesem entscheidet die konkrete Situation des jeweiligen Störers.⁷⁹⁶ Die Verwirkung kann also nur, wenn überhaupt, unter Beachtung sämtlicher in Frage stehender Interessen erfolgen und nicht bloß im Interesse des Störers.

V. Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz als einzelfallbezogene Determinanten der Verwirkung

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der es erlaubt, den im Einzelfall entstehenden Interessenkonflikt im Rahmen der Ermessensausübung einer Lösung zuzuführen, ist in

⁷⁸⁸ Maurer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 60 Rdnr. 17 und 51 f.; vgl. BVerfGE 25, 142 (154); BVerfGE 48, 403 (416); BVerfGE 50, 386 (395); BVerfGE 63, 312 (329).

⁷⁸⁹ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 387.

⁷⁹⁰ BVerwG, DVBl. 1965, 525 (527).

⁷⁹¹ BVerwG, DVBl. 1979, 67 (69 f.) im Zusammenhang mit der behördlichen Duldung; siehe zur Verantwortungsminderung auch Kloepfer, NuR 1987, 7 (12) und Papier, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 44, ders., DVBl. 1985, 873 (877).

⁷⁹² Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 336.

⁷⁹³ Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 79 f.

⁷⁹⁴ Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 336. Hat der Drittbetroffene jedoch einen Anspruch auf behördliches Einschreiten gegen diesen konkreten Störer (was wegen der Vertretbarkeit der altlastenrechtlichen Sanierungspflichten eher selten der Fall sein wird), kann es höchstens auf dessen Verzichtsbereitschaft ankommen, Hillgruber, Der Schutz des Menschen vor sich selbst, S. 134 ff., es sei denn, indisponible Rechtsgüter wie das Leben – vgl. Jarass, in: ders./Pieroth, GG Art. 2 Rdnr. 47 – stehen in Frage.

⁷⁹⁵ Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 336 mit Verweis auf Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 73 f. und VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930 f.).

⁷⁹⁶ Daher begreift Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 54, den Vertrauensschutz als sachangemessenes Kriterium.

Verbindung mit dem Vertrauensschutz demnach Ansatz dafür, den einzelnen Störer nicht heranzuziehen.⁷⁹⁷ Mithin geht es beim zu wahrenen Vertrauensschutz doch auch um die Zumutbarkeit der Inanspruchnahme.⁷⁹⁸ So ist Voraussetzung der Verwirkung nach dem BGH⁷⁹⁹, dass die Leistung des vertrauenden Pflichtigen nicht mehr zumutbar sein darf. Das bedeutet, dass es für den Tatbestand der Verwirkung auch auf das Verhalten des Verpflichteten ankommt und dass gerade auch dieses ebenfalls unter dem rechtlichen Gesichtspunkt von Treu und Glauben zu prüfen und zu beurteilen ist. Danach berücksichtigt also die zivilrechtliche Verwirkungsdogmatik Zumutbarkeitsaspekte, mithin Kriterien, die in dem subordinativen Verhältnis des Verwaltungsrechtes auf der Verhältnismäßigkeits-ebene ihre Berücksichtigung finden.

Dass Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit sich gegenseitig bedingen können, ergibt sich daraus, dass das Übermaßverbot etwa überschritten sein kann,⁸⁰⁰ wenn die Behörde das ordnungswidrige Verhalten im Rahmen vertraglicher Beziehungen billigt oder sonstwie ermuntert,⁸⁰¹ wie dies gegenüber dem Rechtsvorgänger in dem vom VG Köln zu entscheidenden Fall⁸⁰² geschehen ist. So sieht auch das VG Köln die Verwirkung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit verankert.⁸⁰³ Entscheidend waren danach die Umstände zu berücksichtigen, die auf Seiten der Verpflichteten bzw. ihrer Rechtsvorgänger einen entsprechenden Vertrauenstatbestand schufen.⁸⁰⁴

Auch im Verständnis des VGH Mannheim⁸⁰⁵, der nicht generell die Möglichkeit der Verwirkung von Eingriffsbefugnissen der Behörde ausschloss, ist die Verwirkung ein für Wertungen und daher dem Ausgleich der in Frage stehenden Interessen offenes Instrument, und es wird dementsprechend in der Verhältnismäßigkeit verankert.⁸⁰⁶ Letztlich

⁷⁹⁷ BVerwG, DVBl. 1979, 67 (69) mit Verweis auf BVerfGE 35, 382 (400 ff.).

⁷⁹⁸ Vgl. auch die Verknüpfung von schutzwürdigem Vertrauen und Unzumutbarkeit der Sanierungsanspruchnahme des Verursachers in § 303 Abs. 5 UGB-BT des Professorenentwurfs im Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

⁷⁹⁹ BGHZ 25, 47 (52).

⁸⁰⁰ *Papier*, DVBl. 1985, 873 (877); Vgl. BVerwG, DVBl. 1979, 69 wo nach dreißig Jahren des Nichteinschreitens eine wasserrechtliche Entscheidung gegen eine ohne Erlaubnis betriebene Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoße; hier war allerdings nicht klar, ob die Inanspruchnahme des Gewässers selbst materiell rechtswidrig war; in den hier behandelten Fällen allerdings ist die Polzeiwidrigkeit des Zustands zweifelhaft.

⁸⁰¹ *Papier*, DVBl. 1985, 873 (877); *Breuer*, NVwZ 1987, 751 (756); *Schoeneck*, in Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr. 13.

⁸⁰² VG Köln, NVwZ 1994, 927 ff.

⁸⁰³ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁸⁰⁴ Einen weiteren Akzent setzt die Berufungsinstanz OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (508 f.) insoweit, als bereits keine ordnungsrechtliche Zurechnung des Rechtsvorgängers als Verursachers vorliegen soll, weil die Sozialadäquanz des vermeintlichen Verursacherverhaltens sogar von der damaligen Behörde bestätigt worden ist. Weitergehend VG Düsseldorf, NVwZ 1999, 216.

⁸⁰⁵ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (389 f.).

⁸⁰⁶ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (389).

trennt auch das OVG Münster⁸⁰⁷ zwischen einzelfallbezogener Verhältnismäßigkeitsebene und anderen Begrenzungsinstituten.⁸⁰⁸

Die Verwirkung ist mithin nicht als Institut zu verstehen,⁸⁰⁹ das generell vom Einzelfall unabhängig anwendbar ist, und nur anhand des konkreten Verschonungsinteresses des Pflichtigen zu bemessen ist. Vielmehr ist in die Verwirkungserwägungen die Frage der Zumutbarkeit der Inanspruchnahme mit den anderen bei der Gefahrenabwehr berührten Interessen, namentlich der Effektivität der Gefahrenabwehr, der Rechte Drittbetroffener, dem Verschonungsinteresse anderer Pflichtiger und dem Verursacherprinzip, in Ausgleich zu bringen. Nur dann, wenn der Vertrauensschutz überragt oder eine Inanspruchnahme unzumutbar ist, kann eine sogenannte Verwirkung eingreifen.⁸¹⁰ Der einzelfallbezogene Umständebezug der Verwirkung schafft daher die Brücke zur Verhältnismäßigkeit und umgekehrt. Damit fällt jedoch dem Faktor Zeit für den Vertrauensschutz zwingend bloß eine untergeordnete Rolle zu.⁸¹¹

VI. Kein dominanter Zeitbezug bei der Verwirkung

1. Subjektive Erfordernisse der Verwirkung

Die auf den konkreten Einzelfall bezogene Verwirkung aus Treu und Glauben kann sich dann ergeben, wenn der potenziell in Anspruch zu Nehmende davon ausgeht, dass die Behörde ihn nicht mehr in Anspruch nehmen wird und wenn die Effektivität der Gefahrenabwehr, die generell die Verzichtbarkeit des Eingriffsrechts ausschließt,⁸¹² im Einzelfall geringer zu bewerten ist als dieses entstandene Vertrauen.⁸¹³ Denknöwendige Voraussetzung ist daher aber, dass der Pflichtige von den Tatsachen Kenntnis hat oder haben könnte, die zu einer polizeilichen Inanspruchnahme führen könnten.⁸¹⁴ Andernfalls würde sich ja gar kein Vertrauen einer Nichtinanspruchnahme entwickeln. Die polizeiliche Gefahr darf der Behörde und dem Verpflichteten nicht völlig unbekannt sein. Vertrauen auf die Nichtinanspruchnahme kann sich nicht automatisch entwickeln, wenn weder die Ord-

⁸⁰⁷ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁸⁰⁸ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (Fn. 165), kritisiert insofern die Entscheidung des OVG Münster, die es an eindeutigen Feststellungen vermissen ließe. Das OVG Münster „rettete“ sich aus verschiedenen Überlegungen in die Unverhältnismäßigkeit der streitgegenständlichen Anordnung.

⁸⁰⁹ Vgl. aber *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (486 f.), der zunächst vom Institut der Verjährung spricht, dann dieses mit der Verwirkung vergleicht und zu dem Schluss kommt, dass der Unterschied zwischen Verwirkung und Verjährung in den Voraussetzungen besteht und darin, dass die Verwirkung von Amts wegen zu berücksichtigen ist.

⁸¹⁰ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S.387

⁸¹¹ Zum Verhältnis von Zeit als der Komponente des Vertrauensschutzes, *Maurer*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 60 Rdnr. 52.

⁸¹² Siehe oben IV. 1.

⁸¹³ Vgl. oben V.

⁸¹⁴ BVerwGE 5, 136 (140); *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 a.E. Vgl. auch VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591), der die Erkennbarkeit der Gefahr als besondere Voraussetzung der Verwirkung herausstreicht.

nungsbehörde noch der Bürger Anhaltspunkte für eine Gefahr und einen daraus resultierenden Gefahrbeseitigungsanspruch haben.

Zieht man die im Zivilrecht zur Verwirkung entwickelten Grundsätze des Reichsgerichts⁸¹⁵ heran, ist maßgebend, ob bei objektiver Beurteilung der Verpflichtete aus dem Verhalten des Berechtigten entnehmen durfte, dass dieser sein Recht nicht mehr geltend machen wolle, ob er sich also darauf einrichten durfte, dass er mit einer Rechtsausübung durch den Berechtigten nicht mehr zu rechnen brauchte. Für die Annahme einer Verwirkung ist es jedoch weitergehend erforderlich, dass sich der Verpflichtete mit Rücksicht auf das Verhalten des Berechtigten auch darauf eingerichtet hat, dass dieser das ihm zustehende Recht nicht mehr geltend machen werde, und dass es gerade deshalb mit den Grundsätzen von Treu und Glauben nicht zu vereinbaren ist, dass der Berechtigte später doch noch mit der Geltendmachung des ihm zustehenden Rechts hervortritt.⁸¹⁶

2. Zeit als bloßes Medium für den Vertrauensschutz

Zeit setzt hier den Vertrauensschutz nur als Medium um, in dessen Verlauf sich das Vertrauen entwickeln kann. Das Zeitmoment ist zwar ein Element der Verwirkung, aber keines, dem eine entscheidende Bedeutung zugemessen werden kann.⁸¹⁷ Eine bloß verspätete Geltendmachung eines Rechtes kann bei objektiver Beurteilung niemals als ein Verstoß gegen Treu und Glauben betrachtet werden und so den Einwand der Verwirkung rechtfertigen.⁸¹⁸ Auch in der Leitentscheidung des VG Köln war ein Umstandsmoment, mithin ein besonderes Vertrauensmoment, letztentscheidend:⁸¹⁹ Der zunächst in die Pflicht Genommene vertraute auf seine Nichtinanspruchnahme aufgrund eines zwischen der Rechtsvorgängerin der Verpflichteten und der damals zuständigen Gemeinde geschlossenen Vertrages.⁸²⁰ Dieses Vertrauensmoment rechtfertigte sich somit nicht allein durch Zeitablauf (hier siebzig Jahre), sondern durch ein entstandenes Vertrauen, das so möglicherweise bereits nach einem viel kürzeren Zeitraum die Verwirkung gerechtfertigt hätte.⁸²¹

Der BGH⁸²² hat zum Verhältnis der Verwirkung zur Zeit ausgeführt: „Während bei der Verjährung alleine der gesetzlich bestimmte Zeitablauf entscheidet, spielt der von Fall zu Fall verschiedene Zeitablauf bei der Verwirkung zwar eine wesentliche Rolle, ist aber nur *ein* Tatbestandsmerkmal, zu dem weitere Umstände hinzutreten müssen, um das Verhalten des Berechtigten als Rechtsmissbrauch erscheinen zu lassen. Sind solche Umstände gegeben, so kann sehr wohl Verwirkung vor Ablauf der Verjährungsfrist eintreten. Darin liegt die Hauptbedeutung der Verwirkung.“

⁸¹⁵ RGZ 155, 152; 131, 225 (233).

⁸¹⁶ RGZ 158, 108.

⁸¹⁷ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (291); *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (53).

⁸¹⁸ BGHZ 25, 47 (53).

⁸¹⁹ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁸²⁰ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁸²¹ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 78.

⁸²² BGH, NJW 1959, 1629.

3. Fazit: Keine Berechenbarkeit der Verwirkung

Eine Berechenbarkeit ergibt sich im Rahmen der Verwirkung daher gerade nicht. Bei der Bemessung des Zeitmoments lassen sich keinerlei Grundsätze für den Einzelfall aufstellen.⁸²³ Vielmehr entspricht die Tatsache, dass der Zeitablauf alleine nicht ausreicht, die Eingriffsbefugnis als verwirkt anzusehen, dem Ausnahmecharakter der Verwirkung.⁸²⁴ Die Verwirkung ist nicht vom Zeitablauf dominiert, so wie es bei der Verjährung der Fall ist.⁸²⁵ Die Verwirkung ist deshalb auch nicht nach Zeiteinheiten berechenbar.⁸²⁶ Allgemeine „Grundsätze“ lassen sich zu einer Berechnung nicht aufstellen.⁸²⁷ Denn die Verwirkung hängt eben – anders als die Verjährung⁸²⁸ – von den Umständen des Einzelfalls ab.

Zwar hat das BVerwG als Richtschnur einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten genannt, in dem die behördliche Duldung eines ordnungswidrigen Zustandes dazu führt, dass ein Eingriff nicht mehr erfolgen kann.⁸²⁹ Bei der Verwirkung lässt sich auf einen derart zwingend erscheinenden Zeitrahmen aber nicht zurückgreifen.⁸³⁰ Grund hierfür ist, dass die behördliche Duldung das ultimative Umstandsmoment ist und daher eine statische Determinante bildet, die so stark ist, dass sie aus dem Einzelfall heraus, verallgemeinerbar und auf andere, vergleichbare Fälle anwendbar ist.⁸³¹ Das Zeitmoment spielt damit insofern als spezifisches Medium des Umstandsmoments eine zunehmend wichtigere bzw. berechenbarere Rolle je stärker das Vertrauen des Pflichtigen auf eine Nichtinanspruchnahme ist. Der Verpflichtete kann nämlich gerade in für beide erkennbar dringlichen Situationen damit rechnen, dass sich der Berechtigte mit (vermeintlichen) Ansprüchen nicht über Gebühr zurückhält, auch wenn in anderen Situationen die bloße Untätigkeit des Berechtigten nicht ohne weiteres genügt, um die Verwirkung seines Rechts herbeizuführen.⁸³² Dann kann ein bewusstes Verstreichenlassen dazu führen, dass insoweit das zeitliche Moment dominanter wird und die Verwirkung im Rahmen eines zumindest grob bestimmbareren zeitlichen Ablaufs zu berechnen ist. Bei der behördlichen Duldung eines ordnungswidrigen Zustands

⁸²³ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (291).

⁸²⁴ *Seibert*, DVBl. 1992, 664 (671 f.).

⁸²⁵ Ausführlich dazu unten C.

⁸²⁶ Vgl. BGH, NJW 1959, 1629.

⁸²⁷ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (291).

⁸²⁸ Siehe unten C.

⁸²⁹ BVerwG, DVBl. 1979, 67 (69).

⁸³⁰ *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290).

⁸³¹ Deshalb ist *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290) nicht zuzustimmen, wenn er behauptet, dass nur bei der Duldung die Behörde Kenntnis von der Gefahrenlage habe, bei der Verwirkung dagegen nicht. Der Unterschied zwischen Verwirkung und Duldung ist vielmehr der, dass bei der Verwirkung keine positive Kenntnis der Behörde gegeben sein muss, dass vielmehr auf Seiten des Pflichtigen ein subjektiver Grund für die Annahme bestehen muss, dass er nicht herangezogen wird. Zudem muss bei der Duldung zur behördlichen Kenntnis noch hinzukommen, dass seitens der Behörde der Eindruck erweckt wird, dass diese das Handeln des Verursachers für rechtmäßig erachtet. Vgl. *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (12 f.); *Randelzhofer/Wilke*, Die Duldung als Form flexiblen Verwaltungshandelns, S. 54 ff.

⁸³² BVerwGE 6, 203 (206).

kann das zeitliche Moment letztentscheidend sein, da das Umstandsmoment durch die Duldung an sich indiziert ist.⁸³³ Eine Überstrapazierung des Zeitmoments ist im Rahmen der Verwirkung ohne Rücksicht auf Umstandsmomente aber nicht möglich.⁸³⁴

Da Zeit bei der Verwirkung zwangsläufig nur insofern eine Rolle spielt, weil sich nur mit der Zeit, also parallel zum Zeitablauf, Vertrauen auf Seiten des Verpflichteten entwickeln kann, kann der Zeitablauf mal mehr oder minder das Vertrauen des Verpflichteten beeinflussen.⁸³⁵ Letztentscheidend ist der Zeitablauf bei der Verwirkung aber nicht.⁸³⁶

VII. Zeitlicher Ansatzpunkt bei der Verwirkung

1. Entwicklung des Vertrauens als relevanter Zeitablauf

Zeitlicher Ansatzpunkt für die Verwirkungsfrist ist daher nicht der Zeitpunkt der Verursachung, sondern der Moment, ab dem der Pflichtige damit rechnen kann, dass er von der Behörde in Anspruch genommen wird. Bleibt die Behörde untätig oder handelt sie mit dem Pflichtigen (bzw. dessen Rechtsvorgänger) gar eine Freistellung von der Inanspruchnahme aus, wie dies im Fall des Urteils des VG Köln⁸³⁷ geschehen ist,⁸³⁸ kann der Pflichtige, je längere Zeit ab diesem Referenzpunkt der möglichen Inanspruchnahme vergeht, umso eher damit rechnen, dass er nicht mehr in Anspruch genommen wird.

2. Konsequenz

Damit kann die Verwirkung wie der Verzicht theoretisch gegenüber jedem Störer ergehen, auch gegenüber dem Zustandsstörer, dessen Haftungszuordnung prinzipiell nicht an ein in der Vergangenheit liegendes, die Haftung auslösendes Ereignis anknüpft.⁸³⁹ Es spielt keine Rolle, ob der betroffene Verantwortliche Zustands-, Verhaltens- oder „Sonderstörer“ ist. Zeitlicher Ausgangspunkt einer Verjährung ist nämlich der Zeitpunkt, ab dem der Verantwortliche von der Behörde in die Pflicht genommen werden konnte bzw. ab dem er davon ausgehen konnte, nicht von der Behörde in die Pflicht genommen zu werden. Dies ist zumeist der Zeitpunkt der Entdeckung der Gefahr.

Die Verwirkung ist letztlich eine Form des Verzichts. Eine laufende Zeit, in der eine erkennbare Nichtinanspruchnahme erfolgt, ist damit theoretisch möglich, aber nicht von

⁸³³ Im Gegensatz zu BGHZ 25, 47 (53), wo eine bloße Verzögerung der Geltendmachung des Anspruchs vorlag.

⁸³⁴ Andernfalls hätte man eine nur zeitlich wirkende Begrenzung, die strukturell nicht mehr trennscharf von der Verjährung zu unterscheiden wäre, *Striewe ZfW* 1986, 273 (290).

⁸³⁵ So auch *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (53), der etwas irreführend von der „Verwirkung infolge Zeitablaufs“ spricht, aber der Zeit dann im Rahmen der Verwirkung zutreffend eine beschränkte Funktion attestiert.

⁸³⁶ Vgl. die Argumentation des VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930), letztlich eine Verwirkung zu befürworten, sowie die Gegenüberstellung von Verwirkung und Verjährung.

⁸³⁷ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

⁸³⁸ Siehe oben, § 13. B. I.

⁸³⁹ Siehe oben § 9.

vornherein messbar, da die Verwirkung von zuviel anderen Einzelfalldeterminanten abhängt.⁸⁴⁰ Daher sind Verjährung und Verwirkung streng zu trennen.⁸⁴¹ Grund hierfür ist, dass die Verwirkung neben dem Zeitablauf ein besonderes Umstandsmoment voraussetzt, das die Geltendmachung eines Anspruchs bereits dann rechtsmissbräuchlich erscheinen lassen kann, wenn eine eventuelle Verjährungsfrist noch gar nicht abgelaufen ist.⁸⁴² Umgekehrt ist es auch denkbar, dass im Falle der Verursacherhaftung bereits die Verjährungsfrist läuft, eine Verwirkungsfrist dagegen aber nicht, da sich wegen der Latenz der Gefahrentwicklung noch kein Vertrauensmoment im Hinblick auf die Inanspruchnahme bilden konnte.

C. Die Verjährung als eigenständiges, metrisches, nicht vom Einzelfall abhängiges Korrektiv

I. Zeitbezug der Verjährung

1. Zeitorientierung der Verjährung

Die Verjährung ist im Gegensatz zur Verwirkung nur auf die Zeit bezogen. Tatbestandsvoraussetzung der zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verjährungsvorschriften ist regelmäßig nur der messbare Ablauf von Zeit ab einem bestimmten Punkt, der zu einem „nachträglichen“ Entfallen der Verpflichtung führt.⁸⁴³

2. Die Eigenschaft von Zeit

Die Zeitdimension ist ein wesentliches Element des Rechts.⁸⁴⁴ Die Zeit hat über den Raum die Eigentümlichkeit voraus, dass sie schon für sich betrachtet, ohne anderen Inhalt, allein durch ihren Ablauf Rechtsfolgen nach sich zieht.⁸⁴⁵ Danach ist Zeit nicht nur dynamisch und wandelhaft,⁸⁴⁶ sondern als Maßstab in erster Linie „absolut“⁸⁴⁷, „objektiv“⁸⁴⁸ und „vergleichbar“⁸⁴⁹. Dies führt dazu, dass Zeit und die Verjährung berechenbar sind, sowohl

⁸⁴⁰ Vgl. die Nähe der Verwirkung zum Verzicht in VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930). Der Vertrag von 1918 hätte genauso ein behördlich erklärter Verzicht sein können.

⁸⁴¹ Vgl. aber *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 56, der das Problem der „Ewigkeitshaftung“ über die Verwirkung bewältigt sieht, wobei „der Rechtsgedanke der Verjährung entsprechend heranzuziehen“ ist.

⁸⁴² *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 78; zur Verjährung ausführlich oben § 15.

⁸⁴³ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (389).

⁸⁴⁴ *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 19 Rdnr. 63; *Maurer*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 60 Rdnr. 1.

⁸⁴⁵ *Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 218.

⁸⁴⁶ So insbesondere für die Gesetzgebung von *Köhler*, VerwArch. 50 (1959), 213; *Maurer*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 60 Rdnr. 1.

⁸⁴⁷ *Großfeld/Wessels*, ZvglRWiss 89 (1990), 498 (500).

⁸⁴⁸ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 5.

⁸⁴⁹ *Großfeld/Wessels*, ZvglRWiss 89 (1990), 498 (512 f.)

ex ante als auch ex post. Zeit stellt ein Richtmaß für menschliches Verhalten auf, das sowohl abstrakt als auch konkret Verbindlichkeit einfordert.⁸⁵⁰

3. Überblick über rein zeitbezogene Wirkungen im Verwaltungsrecht

Der bloße Zeitablauf kann Rechte verändern und festschreiben.⁸⁵¹ Er hat im Verwaltungsrecht gesetzlich normierte Wirkungen, die zur Schwächung oder Auslöschung eines Rechtes führen können. Der Ablauf einer Frist kann daher einen Rechtsverlust begründen.⁸⁵² Etwa erlischt im Rahmen der abgabenrechtlichen Verjährung der Anspruch des Abgabeberechtigten auf die Leistung nach einer gesetzlich bestimmten Ausschlussfrist.⁸⁵³ Ein Rechtsverlust ist dann gegeben, wenn der Fall einer „Verschweigung“ bzw. einer „gesetzliche Verwirkung“ vorliegt.⁸⁵⁴ Danach wird eine Berechtigung wegen Nichtausübung durch Zeitablauf aufgrund gesetzlicher Anordnung hinfällig, wie dies etwa beim Erlöschen von Genehmigungen nach einem (gesetzlich) bestimmten Zeitablauf der Fall ist.⁸⁵⁵

Der Zeitablauf kann ferner den gesetzlich angeordneten Geltungsverlust einer einstweiligen bzw. vorläufigen Maßnahme durch das nicht zügige Betreiben dieser Maßnahme begründen.⁸⁵⁶

Der Zeitablauf kann auch einen Rechtsverlust bedingen, dann liegt eine „Befristung“ vor; etwa in Form der (wiederum gesetzlich angeordneten) Befristung einer Erlaubnis gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG.⁸⁵⁷ Der Zeitablauf kann aber auch den Rechtsverlust bloß beweisen,⁸⁵⁸ so können Rechte erlöschen, wenn sie nicht rechtzeitig angemeldet werden, wie dies etwa bei § 16 Abs. 2 WHG der Fall ist.

Der Zeitablauf kann außerdem die Rechtsverfolgung beeinflussen. So regeln Ausschlussfristen im Verfahrensrecht, wie lange ein Anspruch geltend gemacht werden darf. Dazu gehören Antragsfristen, Klage- und Rechtsmittelfristen, Vollstreckungsfristen und Einwendungsfristen.⁸⁵⁹ Davon zu unterscheiden sind die die Rechtsverfolgung hemmende Fristen. Sie sind materiell-rechtlich bedingt und führen zur Begründung eines Leistungs-

⁸⁵⁰ *Winkler*, Zeit und Recht, S. 545.

⁸⁵¹ *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 19 Rdnr. 63.

⁸⁵² BVerwGE 97, 1 (8); *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 14.

⁸⁵³ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 22; *Oetker*, Die Verjährung, S. 60. Zu unterscheiden ist dabei die Festsetzungsverjährung §§ 169-171 AO und die Zahlungsverjährung §§ 228-232 AO.

⁸⁵⁴ Siehe zur Verschweigung oben § 14. B. II.

⁸⁵⁵ Etwa § 8 GastG.

⁸⁵⁶ OVG Lüneburg, DÖV 1971, 212; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 15; Bspl.: § 11 GastG, § 15a BimSchG.

⁸⁵⁷ *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 15.

⁸⁵⁸ Sogenannte „Aufgebotsfrist“; die den Rechtsverlust bloß ermöglichende Frist heißt dagegen „Erneuerungsfrist“.

⁸⁵⁹ *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 18 f.

verweigerungsrechts, der Verjährung im engeren Sinne.⁸⁶⁰ Wichtigste normierte Fälle sind der § 45 SGB I für Ansprüche auf Sozialleistungen und Erstattungsansprüche gemäß §§ 42, 43 Abs. 1 SGB I.⁸⁶¹

Zu beachten ist, dass die gesetzlich angeordnete Verjährung⁸⁶² im Verwaltungsrecht sowohl zum Rechtsverlust führen als auch bloß ein Leistungsverweigerungsrecht begründen kann, je nach konkreter Ausgestaltung. Zugrunde liegt beiden Verjährungstypen dennoch der Primat der Berechenbarkeit.

II. Dominanz der Berechenbarkeit

Die Verjährung ist im Gegensatz zur Verwirkung ein metrisch-berechenbares Institut, das von vornherein normativ auf einen vom Einzelfall unabhängigen Zeitraum⁸⁶³ festgelegt ist. Sie tritt unabhängig vom Einzelfall generell und automatisch ein. Die besondere Eigenschaft und Funktion der Verjährung als reiner Ausfluss von Zeit ist ihre vom Einzelfall unabhängige Berechenbarkeit.⁸⁶⁴ Diese autonome Berechenbarkeit als zeiteigenes Spezifikum ermöglicht die Ausformung eines ausschließlich zeitbezogenen Begrenzungsinstituts, das sich alleine an einem metrisch bestimmbar Ablauf messen lässt. Dies führt zu klaren Verhältnissen. Die Rechtssicherheit wird also im Wege der Verjährung weniger durch Vertrauensschutz, der ja wiederum nur ein Teilaspekt der Rechtssicherheit ist,⁸⁶⁵ garantiert, sondern durch berechenbare Rechtsklarheit.⁸⁶⁶

Von daher ist die Verjährung das originär zeitbezogene Begrenzungsinstitut.⁸⁶⁷ Sie baut nämlich im Gegensatz zur Verwirkung, die keine generelle zeitliche Begrenzungswirkung herbeizuführen vermag⁸⁶⁸ und daher zur Durchsetzung der Rechtsklarheit gerade ungeeignet ist,⁸⁶⁹ allein auf den Zeitablauf ohne die Hinzunahme zusätzlicher Merkmale auf. Die Verjährung stellt im Zivilrecht eine absolute Haftungsgrenze auf, die auch als Grenze für die Zurechenbarkeit in den Fällen des Ordnungsrechts herangezogen werden könnte.⁸⁷⁰

⁸⁶⁰ *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 20.

⁸⁶¹ Vgl. auch den § 197 BGB a.F., in dem der Gesetzgeber Beamtenbezüge und Renten ausdrücklich aufgeführt hatte.

⁸⁶² Näher zur Verjährung im öffentlichen Recht, siehe unten § 17. B.

⁸⁶³ Bei §§ 197, 199 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2 BGB.

⁸⁶⁴ *Dannemann/Karatzenis/Thomas*, *RabelsZ* 55 (1991), 697 (700); *Savigny*, *System des heutigen Römischen Rechts*, Fünfter Band, S. 268.

⁸⁶⁵ BVerfGE 13, 261 (271).

⁸⁶⁶ Dazu sogleich unter III. 1.

⁸⁶⁷ *Kothe*, *VerwArch.* 88 (1997), 456 (486).

⁸⁶⁸ *Wieland*, *Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht*, S. 102.

⁸⁶⁹ *Knopp*, *DVBl.* 1999, 1010 (1013).

⁸⁷⁰ VG Köln, *NVwZ* 1994, 927 (930).

III. Freiheit von subjektiven Elementen

1. Schutzwürdigkeit kein Erfordernis

Es geht bei der Verjährung nicht um Vertrauensschutz im Hinblick auf ein konkretes staatliches Verhalten im oben dargestellten Sinne.⁸⁷¹ So kann ein Anspruch im Zivilrecht auch grundsätzlich verjähren, wenn der Verpflichtete gerade nicht aufgrund besonderer Umstände schutzwürdig ist. Dass der der Rechtssicherheit dienende Zeitablauf im Verwaltungsrecht auch zugunsten einer Person wirken kann, wenn diese bösgläubig ist, hat das Bundessozialgericht am 24.3.1993 entschieden.⁸⁷²

Im genannten Fall hatte eine Person im Jahr 1952 durch Vorspiegelung falscher Tatsachen einen sie begünstigenden Dauerverwaltungsakt erwirkt. Kurz darauf werden der Behörde die rücknahmeerheblichen Tatsachen bekannt, sie nimmt den Dauerverwaltungsakt aber erst im Jahr 1986 aufgrund § 45 SGB X zurück. Das Rücknahmerecht war an sich nicht gemäß § 45 Abs. 3 S. 1 SGB X präkludiert, da der Fall des § 45 Abs. 3 S. 2 SGB X i.V.m. § 580 ZPO vorlag. Das Gericht entschied aber, dass im Rahmen des Rücknahmeermessens allein der Zeitablauf entscheidend war. Auf ein vorliegend ohnehin nicht gegebenes Vertrauen ist es gar nicht angekommen, da bis zur Geltendmachung durch die Behörde so viel Zeit verstrichen ist, dass dem Rechtsfrieden durch Zeitablauf gegenüber der Herstellung der materiellen Gerechtigkeit der Vorzug gegeben werden musste.⁸⁷³ Zwar lag an sich kein eindeutiger Fall der Verjährung vor, allerdings nach Ansicht des Gerichts ein Fall einer dem Verjährungsrecht korrespondierenden dreißigjährigen Frist, nach deren Ablauf die Geltendmachung des Rücknahmeverlangens entsprechend dem Anfechtungs- oder Kündigungsrecht im Zivilrecht unabhängig von etwaigen subjektiven Rahmenumständen ausgeschlossen war.⁸⁷⁴ Das Gericht verneinte die Möglichkeit der Aufhebung mit dem Hinweis darauf, das Zivilrecht kenne selbst die Verjährung titulierter Ansprüche, und auch bei gravierenden und strafrechtlich relevanten Verstößen gebe es keine unbefristete Beseitigungsmöglichkeit hierauf gerichteter Willenserklärungen.⁸⁷⁵ Von daher war die mangelnde Schutzwürdigkeit des Antragstellers kein taugliches Kriterium dafür, den Verwaltungsakt nach Ablauf der Frist aufzuheben. Umgekehrt hätte auch seine Schutzwürdigkeit keine Rolle gespielt. Entscheidend ist allein der zeitliche Ablauf.

⁸⁷¹ Deshalb sind die Ausführungen von *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (51) insofern missverständlich, wenn er im Zusammenhang mit der Verjährung behauptet: „Der Umstand, daß ein Sachverhalt lange ohne Beanstandung andauert, begründet kein Vertrauen darauf, daß dieser Sachverhalt derzeit nicht regelbar ist.“

⁸⁷² BSGE 72, 139.

⁸⁷³ BSGE 72, 139 (145).

⁸⁷⁴ BSGE 72, 139 (145 f.).

⁸⁷⁵ BSGE 72, 139 (146).

2. Kenntnis vom Anspruch kein Erfordernis

Im Zivilrecht beginnt die Verjährung regelmäßig⁸⁷⁶ gemäß § 199 Abs. 1 Nr. 1 BGB ab Entstehung des Anspruchs zu laufen.⁸⁷⁷ Der Anspruch verjährt ohne Rücksicht auf die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis des Anspruchsinhabers von Ent- und Bestehen des Anspruchs⁸⁷⁸ gem. § 199 Abs. 4 BGB bzw. gem. den Sonderregelungen für Schadensersatzansprüche (§ 199 Abs. 2 und 3 BGB). Ein Anspruch kann also auch verjähren, wenn weder der Berechtigte noch der Verpflichtete jemals vom Anspruch oder der ihn begründenden Umstände erfahren.⁸⁷⁹ Gerade hierin bietet sich eine Möglichkeit zur Handhabung der ordnungsrechtlichen „Ewigkeitshaftung“; dadurch, dass die Verjährung bereits läuft, wenn die ordnungsrechtliche Gefahr noch latent ist. Die Berechenbarkeitsdominanz ist strukturell am meisten geeignet, eine Haftungsüberforderung durch Ewigkeitstendenzen zu verhindern.

§ 15 Die Funktion und der Zweck der Verjährung

A. Hintergrund zeitbezogener Rechtsinstitute

Die Verjährung im weiteren Sinn ist gekennzeichnet von der Herbeiführung eines neuen Rechtszustandes durch Zeitablauf.⁸⁸⁰ Hintergrund dieses Institut ist die Tatsache, dass jahrelange unwidersprochene Hinnahme eines Zustandes zu einer Veränderung der rechtlichen Ausgangssituation führen kann. Bereits das altrömische Recht kannte die Ersitzung, die eigentumsrechtliche Zuordnung qua Zeitablauf.⁸⁸¹ Diese bildet die Frühform aller zeitbezogenen Rechtsinstitute.⁸⁸² Im Rahmen der Entwicklung des Römischen Rechts wurde relativ spät, im fünften Jahrhundert, die *longi temporis praescriptio* in das *corpus*

⁸⁷⁶ Das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts (SchuldModG v. 26. 11. 2001; BGBl. I S. 3138) hat aus Praktikabilitätsgründen (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 180) den regelmäßigen Beginn der Verjährungsfrist (§ 199 Abs.1 Halbsatz 1) an den Ablauf des Jahres, in dem der Anspruch entsteht, geknüpft (sog. „Ultimo“-Regelung). Vgl. hierzu *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 199 Rdnr. 38. Eine weitere Einschränkung des Grundsatzes, dass die Verjährung mit der Entstehung des Anspruchs beginnt, ergibt sich aus der Tatsache, dass in den Fällen des § 199 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 2 BGB der anspruchsbegründende Schaden noch nicht eingetreten sein muss, damit der „Anspruch“ verjähren kann.

⁸⁷⁷ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 180; *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 24; *Heinrichs*, VersR 1992, Sonderheft, 3 (6); *Oetker*, Die Verjährung, S. 49 f.

⁸⁷⁸ Vgl. *Spiro*, Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalefristen, S. 11 f.

⁸⁷⁹ Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 180.

⁸⁸⁰ *Peters*, in: Staudinger, BGB, Vor § 194 Rdnr. 1; dazu sogleich.

⁸⁸¹ Die sogenannte „*usucapio*“.

⁸⁸² *Trinkner*, BB 1991, 2454.

iuris übernommen.⁸⁸³ Dabei war vornehmliche Funktion der Erwirkung und Ersitzung, dass ein bestehender Zustand um seine Dauer Willen als rechtmäßig anerkannt wird bzw. eine zunächst fehlende Berechtigung durch Zeitablauf erworben wird.⁸⁸⁴ Im gemeinen Recht noch waren, wie sich aus den Motiven zum BGB ergibt,⁸⁸⁵ die Ersitzung, das Erlöschen von Rechten durch Nichtgebrauch (non usus) und der Untergang von Klagen oder Ansprüchen durch Nichtausübung (praescriptio actionum) unter dem Begriff der Verjährung eine begriffliche Einheit. Erst das BGB ordnete die Begriffe unter die betreffenden Sachzusammenhänge ein. Danach wurde die Ersitzung, die im öffentlichen Recht als Begründungstatbestand für Rechtserwerb durch Zeitablauf keine Rolle spielt, weil Dauer und Zeitablauf allein ein Recht nicht zu begründen vermögen,⁸⁸⁶ dem Sachenrecht zugewiesen. Die Verjährung wurde dagegen dem Allgemeinen Teil des BGB zugeschlagen.⁸⁸⁷

B. Zweck der Verjährung

I. Neuer Rechtszustand durch Zeitablauf

Das Institut der Verjährung ermöglicht mithin dem Schuldner, durch den Hinweis, dass die Verjährungsfrist abgelaufen ist, also durch bloßen Hinweis auf den Zeitablauf, den gegen ihn erhobenen Einspruch abzuwehren.⁸⁸⁸ Die Verjährung ist wie ihre altrömische Frühform, die „usucapio“, auf die Herbeiführung eines neuen Rechtszustands durch Zeitablauf gerichtet.⁸⁸⁹ Dies ergibt sich daraus, dass das zeitbezogene Institut der Verjährung denjenigen Gefahren begegnet, die aus dem bloßen Zeitablauf folgen.

⁸⁸³ *Peters/Zimmermann*, Verjährungsfristen – Der Einfluß von Fristen auf Schuldverhältnisse; Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Verjährungsfristen, S. 112; *Trinkner*, BB 1991, 2454; *Oetker*, Die Verjährung, S. 20. Die longi temporis praescriptio stellte eine allgemeine Klageverjährung dar; vgl. *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 20.

⁸⁸⁴ *Trinkner*, BB 1991, 2454.

⁸⁸⁵ *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 510.

⁸⁸⁶ *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 12; *Oertel*, Der Zeitfaktor im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 164 ff. Stattdessen kennt das Verwaltungsrecht lediglich die den Rechtserwerb bedingende Frist („Wartezeit“, Anfangstermin), etwa die Wartefrist bis Erholungsurlaub angetreten werden kann gemäß § 3 BErhUrIVo, weitere Beispiele unter *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 11; die den Rechtserwerb beweisende Frist („Unvordenklichkeit“), etwa im Wegerecht als gewohnheitsrechtlich anerkannter Nachweis, dass ein Weg nicht dem Gemeingebrauch gewidmet worden ist, vgl. VGH Mannheim, BWVBl. 1962, 41; 1963, 106; BGH, DÖV 1962, 906. die den Rechtserwerb ermöglichende Frist („Vermutungszeit“); etwa § 19 Abs. 3 S. 3 BauGB, wonach die Erlaubnis zur Grundstücksteilung oder -auflassung als wirksam erteilt gilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist widerrufen wird, und in Ausnahmefällen auch die Fiktion einer Genehmigung. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 13 a.E.

⁸⁸⁷ Das „non usus“ wurde nicht ins BGB aufgenommen. Vgl. *Peters/Zimmermann*, Verjährungsfristen – Der Einfluß von Fristen auf Schuldverhältnisse; Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Verjährungsfristen, S. 114.

⁸⁸⁸ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 21.

⁸⁸⁹ *Peters*, in: Staudinger, BGB, Vor § 194 Rdnr. 1; *Schultzenstein*, DJZ 1914, 17 (18); *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 511 f.: Als allgemeiner Grundgedanke des Verjährungsbegriffs ist anzusehen, „daß gewisse tatsächliche Zustände, welche längere Zeit hindurch unangefochten Bestanden haben, im Interesse des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit als zu Recht bestehend anerkannt werden.“

II. Nachteilskompensation auf Schuldnerseite

1. Beweisnot

Funktion der Verjährung ist der Ausgleich des wachsenden Nachteils, den der Schuldner dadurch erleidet, dass sich seine Position mit fortschreitendem Zeitablauf verschlechtert.⁸⁹⁰ Diese zeitlich bedingte Verschlechterung folgt aus der Tatsache, dass der Anspruch der „verdunkelnden Macht der Zeit“⁸⁹¹ ausgesetzt ist. Weil es mit fortschreitendem Zeitablauf immer schwieriger wird, genaue und zutreffende Aussagen über die Berechtigung des Anspruchs zu machen, gerät der Schuldner zunehmend in die Gefahr, einem unberechtigten Anspruch ausgesetzt zu werden. Um dieser Gefahr zu begegnen, löst der Zeitablauf die Möglichkeit aus, eine Einrede zu erheben. Mithin kann der an sich berechtigte Anspruch⁸⁹² nicht gegen den Willen des Schuldners durchgesetzt werden. Dies ist der Preis, der zur Abwendung der sich aus dem dem Zeitablauf entspringenden Gefahren notwendig ist.⁸⁹³ Der Zeitablauf schafft dabei vor allem eine verschlechterte Beweissituation für den Schuldner im Hinblick auf seine Gegenrechte.⁸⁹⁴ Es besteht dabei die Gefahr, dass die dem Schuldner günstigen Umstände nicht mehr erfolgreich geltend gemacht werden können.⁸⁹⁵ Beweismittel können verloren gehen oder die Erinnerungsfähigkeit von Zeugen nachlassen.⁸⁹⁶ Die Pflicht bzw. die Obliegenheit des Schuldners, Beweismittel überhaupt über einen solchen Zeitraum zu sichern, würde dadurch überspannt werden.

2. Probleme wirtschaftlicher Dispositionsfreiheit

Neben der Beweisnot begegnet der Schuldner mit fortschreitender Zeit auch fortschreitender Unsicherheit, Unkalkulierbarkeit wirtschaftlicher Risiken und letztlich einer Beschränkung seiner Dispositionsfreiheit.⁸⁹⁷

⁸⁹⁰ *Oetker*, Die Verjährung, S. 36; vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucks. 14/7052 S. 177.

⁸⁹¹ *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 512.

⁸⁹² Daher gilt im Zivilrecht die Verjährung aber als auch als „impium praesidium praescriptio“, also als „ungutes Verteidigungsmittel“, vgl. *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 22, Fn. 24.

⁸⁹³ *Zimmermann*, JuS 1984, 409 (410).

⁸⁹⁴ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S.22.

⁸⁹⁵ *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 512.

⁸⁹⁶ *Heinrichs*, VersR Sonderheft 1992, 3 (6).

⁸⁹⁷ *Zimmermann*, JuS 1984, 409 (410); *Dannemann/Karatzenis/Thomas*, *RabelsZ* 55 (1991), 697 (699 f.); *Peters/Zimmermann*, Verjährungsfristen – Der Einfluß von Fristen auf Schuldverhältnisse; Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Verjährungsfristen, S. 189; auch *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 22, mit Verweis auf Motive zum BGB, Mot. I, S. 298, wird die Problematik der Einschränkung der Dispositionsfreiheit allerdings in erster Linie als Begründung für die kurzen Verjährungsfristen des BGB, insbes. § 196 BGB a.F., genannt.

Insbesondere ist das dann der Fall, wenn der Schuldner seine Verpflichtung gar nicht kennt.⁸⁹⁸ Die Berücksichtigung einer unbekanntes Forderung ist freilich tatsächlich unmöglich. Dies gilt aber auch, soweit der Schuldner die Forderung kennt oder mit ihr rechnen muss.⁸⁹⁹ Eine Obliegenheit des Schuldners, den Gläubiger zur Geltendmachung anzuhalten, wäre widersinnig; so müsste der Schuldner, sofern möglich, Rückstellungen tätigen und sich, statt seine Heranziehung zu ermöglichen, mit einer länger anhaltenden Beschränkung seiner wirtschaftlichen Freiheit abfinden. Zur Verhinderung eines solchen Zustandes bestehen mithin die Verjährungsfristen. Gerade die kurzen Verjährungsfristen des BGB eignen sich, um eine baldige Klärung der wirtschaftlichen Situation des Schuldners im Hinblick darauf herzustellen.⁹⁰⁰ Die Verjährung garantiert also diesen absehbaren Zeitraum, nach dem eine Inanspruchnahme nicht mehr zu befürchten ist.⁹⁰¹

C. Verjährung auch im öffentlichen Interesse

I. Rechtssicherheit und Rechtsfrieden

1. Verfassungsrechtliche Wurzeln des Verjährungsrechts

*Oetker*⁹⁰², der in der Tatsachenverdunklung den Auslöser der Verjährung sieht, verankert die Verjährung entsprechend im Rechtsstaatsprinzip als dem universellen Fundament des Verjährungsrechts. Er verweist auf die auch hinter der bürgerlichrechtlichen Verjährung stehenden Motive des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit.⁹⁰³ Dass die Verjährung nur dem individuellen Schuldnerinteresse diene,⁹⁰⁴ lehnt er mit Verweis auf die Motive des BGB, wo wiederholt legitimatorisch die „rechtspolizeilichen Gründe“ angeführt werden, ab.⁹⁰⁵ Hinter dem Verjährungsrecht steht mithin ein verfassungsrechtlich geprägtes Rechtsverständnis, das nach Ansicht von *Oetker* für alle Rechtsgebiete Gültigkeit beansprucht.⁹⁰⁶ Ob sich aber deshalb die Verjährung schablonenhaft auch über das Ordnungsrecht legen lässt, bleibt im Weiteren zu klären.⁹⁰⁷

⁸⁹⁸ *Spiro*, Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalefristen, S. 11 f.

⁸⁹⁹ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 22 f.

⁹⁰⁰ *Oetker*, Die Verjährung, S. 37; *Meyer*, Verjährung und Verurscherprinzip, S. 23; *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 516; *Spiro*, Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalefristen, S. 12 ff.

⁹⁰¹ *Oetker*, Die Verjährung, S. 48.

⁹⁰² *Oetker*, Die Verjährung, S. 36 ff.

⁹⁰³ *Savigny*, System des heutigen Römischen Rechts, Band 5, S. 267 f.; *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Vor § 194 Rdnr. 4.

⁹⁰⁴ So *Spiro*, Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs-, und Fatalefristen, S. 19.

⁹⁰⁵ *Oetker*, Die Verjährung, S. 38.

⁹⁰⁶ *Oetker*, Die Verjährung, S. 38.

⁹⁰⁷ Dazu ausführlich siehe unten § 17.

2. Verjährung im öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit und Rechtsfrieden

Im ordnungsrechtlichen Zusammenhang hat das OVG Münster, das zwar letztlich die Verjährung der Ordnungspflicht abgelehnt hat, doch gleichzeitig Folgendes klargestellt: „Die Verjährung dient nicht nur dem Interesse des Schuldners, der wegen der in fortschreitender Zeit zunehmend in Frage gestellten vollständigen Sachverhaltsaufklärung in seinen Verteidigungsmöglichkeiten eingeschränkt sind, sondern bringt auch im öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit und Rechtsfrieden die Einsicht zur Geltung, dass tatsächliche Zustände, die seit längerer Zeit als unangegriffen Bestand haben, als gegeben hingenommen und anerkannt werden.“⁹⁰⁸

II. Schuldnerinteresse und öffentliches Interesse

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Begrenzung der ordnungsrechtlichen Ewigkeitshaftung zieht das OVG Münster die zum Zivilrecht entwickelten Grundsätze der Funktion der Verjährung heran, indem es auf die Rechtsprechung des BGH verweist.⁹⁰⁹ Vor diesem Hintergrund entsprechen sich also die Funktionen der zivilrechtlichen Verjährung und einer von Teilen der Literatur geforderten Verjährung ordnungsrechtlicher Inanspruchnahmefähigkeiten. Nicht nur in privatem Interesse, in dem des Schuldnerschutzes, sondern auch dem Interesse der Allgemeinheit wird durch die Verjährung Rechnung getragen. Dieser Ansatz müsste im öffentlichen Recht, das schließlich im öffentlichen Interesse besteht, und damit für die Verjährung im öffentlichen Recht umso mehr gelten. Es geht mithin in erster Linie nicht um den Störerschutz als Entlastung eines Privaten, sondern um den im öffentlichen Interesse bestehenden Ausgleich divergierender Interessen. Insoweit könnte das Interesse des Störers auf Nichtheranziehung derart überwiegen, dass im Interesse von Allgemeingütern von einer Heranziehung abzusehen ist.

§ 16 Mögliches Objekt der zeitlichen Begrenzung im Ordnungsrecht

A. Verschiedene Ansatzpunkte

Ausgehend von den oben dargestellten Meinungen, die eine zeitliche Begrenzung befürworten, ergeben sich verschiedene Ansatzpunkte, was Gegenstand einer Verjährung im Ordnungsrecht sein soll. Da die konkretisierte Heranziehung, die erst ab Erlass eines Verwaltungsaktes zu existieren beginnt, als Verjährungsobjekt zur Auflösung der „Ewigkeitshaftung“ unpraktikabel ist,⁹¹⁰ bieten sich hierfür die Verjährung des Kostensersatzanspruches, der materiellen Polizeipflicht, der polizeilichen Eingriffsbefugnis insgesamt und des Gefahrbeseitigungsanspruches an.

⁹⁰⁸ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁹⁰⁹ BGHZ 128, 82; BGH, NJW 1993, 2054; BGHZ 59, 72 (74).

⁹¹⁰ Siehe oben § 7.

B. Der Kostenersatzanspruch

I. Die Verjährung von Kostenersatzansprüchen nach der h.M.

Dass Kostenersatzansprüche der Verjährung unterliegen können, entspricht der h.M. zu der Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche.⁹¹¹ Diese beginnen aber gemäß § 199 Abs. 1 BGB frühestens erst mit ihrer Entstehung,⁹¹² also mit dem Zeitpunkt ihrer Festsetzung zu laufen.⁹¹³ Eine praktische Relevanz für die Begegnung der Ewigkeitshaftung ist damit aber wie bei der Verjährung der festgesetzten konkretisierten Ordnungsverfügung nicht gegeben.⁹¹⁴

II. Die Verjährung von Kostenersatzansprüchen nach Martensen

Nach *Martensen*⁹¹⁵ soll die Verjährung der Kostenersatzansprüche bereits im Zeitpunkt der objektiven Gefahrerkennbarkeit beginnen.⁹¹⁶ Diese Lösung ist differenziert, überzeugt aber nicht. So ist bereits fraglich, ob damit dem Problem der „Ewigkeitshaftung“ effektiv begegnet werden kann; sind doch die problematischen Fälle diejenigen, in denen die Gefahr für die Behörde über lange Zeiträume hinweg nicht (objektiv) erkennbar gewesen ist, mithin eine lange Zeit zwischen der Verursachung und der Entdeckung der Gefahr liegt. Folgte man dieser Ansicht, hat in diesen Problemfällen die Verjährung kurze Zeit, bevor die Behörde regelmäßig eingreift, zu laufen begonnen.

Zudem ist der Verjährungsbeginn nicht spezifisch auf die der zeitlichen Begrenzung theoretisch unterliegenden Handlungsstörereigenschaft zugeschnitten. Der Vergangenheitsbezug der Verursachereigenschaft liegt nämlich darin begründet, dass die Verursachung als solche in die Vergangenheit weist.⁹¹⁷ Die Anknüpfung an die objektive Gefahrerkennbarkeit erscheint daher für die Begrenzung der Verursachereigenschaft willkürlich, knüpfen doch die zivilrechtlichen Verjährungsregelungen primär an die Entstehung des Anspruchs an (§ 199 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 4 BGB), wobei hier allein die Entstehung des Verjährungsobjekts Kostenersatzanspruchs in Frage käme, oder – im Rahmen der Höchstfristen insbesondere bei der hier sächlich verwandten unerlaubten Handlung⁹¹⁸ – an die Begehung der Handlung, der Pflichtverletzung oder an das sonstige, den Schaden auslösende Ereignis (§ 199 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 2 BGB). Gerade das vorgenannte Institut der Höchstfrist (§ 199 Abs. 2, 3 und 4 BGB) indiziert, dass die Verjährung letztlich gerade nicht an die Er-

⁹¹¹ Siehe oben § 13. A. und § 13. C. IV.

⁹¹² Vgl. auch § 198 BGB a.F.

⁹¹³ *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 20; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 174.

⁹¹⁴ Vgl. oben § 7. A.

⁹¹⁵ *Martensen*, NVwZ 1997, 442.

⁹¹⁶ Siehe oben § 13. C. V. 2. und 3.

⁹¹⁷ Siehe oben § 8.

⁹¹⁸ *Würtenberger*, in: *Achterberg/Püttner*, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365.

kennbarkeit des Schadenseintritts bzw. an andere den Anspruch begründende Umstände (die Begehung der Handlung, der Pflichtverletzung oder das sonstige, den Schaden auslösende Ereignis) geknüpft sein soll.

III. Martensens Konzeption in Friktion mit dem BBodSchG

1. Allgemeine Bedenken

Entscheidend ist, dass nach *Martensen* der Kostenanspruch entgegen § 199 Abs. 1 BGB zu verjähren beginnt, bevor er überhaupt entstanden ist, bevor dieser nämlich von der Behörde festgesetzt worden ist. Zwar ist der Kostenersatzanspruch „embryonal“ in dem Gefahrbeseitigungsanspruch angelegt,⁹¹⁹ aber solange die Kosten nicht präzisiert sind, sind diese für die Behörde nicht operabel.⁹²⁰ *Martensens* Lösung tritt seit Einführung des BBodSchG bei Bodensanierungen zudem auch in Friktion zu den Rückgriffs- und Wertausgleichsvorschriften §§ 24 Abs. 2, 25 BBodSchG.

2. § 24 Abs. 2 BBodSchG

§ 24 Abs. 2 BBodSchG regelt die Tertiärebene, auf der der interne Ausgleich zwischen dem konkret zur Sanierung Herangezogenen und den anderen Verantwortlichen stattfindet.⁹²¹ Damit ergibt sich ein mehrpoliges Ausgleichsverhältnis auch nach der Inanspruchnahme nur eines Störers. Die Konzeption der Entzerrung der mehrpoligen Interessenlage durch die Reduzierung auf die Frage der Verteilung der Kostentragungslast zwischen dem Störer, gegenüber dem die Ordnungsverfügung ursprünglich ergangen ist, und der öffentlichen Hand,⁹²² wird jetzt auf der Tertiärebene wiederum mehreren Interessenpolen ausgesetzt, da der Herangezogene einen Ausgleichsanspruch gegenüber den anderen Störer haben kann. Könnte nach *Martensens* Konzeption die Behörde gegenüber dem Verursacher keine Kosten beitreiben, weil der entsprechende Kostenanspruch gegenüber diesem verjährt ist, so kann die Behörde nach der Ersatzvornahme das Geld auch nicht von einem anderen Verantwortlichen verlangen.⁹²³ Hat aber etwa der Zustandsstörer die Beseitigung der Gefahr selbst durchgeführt, kann er die entstandenen Kosten gemäß § 24 BBodSchG vom Verursacher auch dann noch verlangen, wenn der staatliche Kostenersatzanspruch gegenüber dem Verursacher zwischenzeitlich verjährt wäre. Da nur der Kostenersatzanspruch aber nicht der Gefahrbeseitigungsanspruch verjährt, ist der von dem Kosterersatzanspruch befreite Störer nach wie vor noch primär Verpflichteter im Sinne des § 24 Abs. 2 BBodSchG und daher gegenüber dem freiwillig sanierenden Mitverantwortlichen

⁹¹⁹ *Ossenbühl*, NJW 1968, 1992 (1996).

⁹²⁰ *Martensen* konzediert selbst, dass frühestens der vollstreckungsfähige Bescheid, dem Störer die Kosten zuordnet, NVwZ 1997, 442 (445).

⁹²¹ *Pützenbacher*, NJW 1999, 1137; *ders./Görgen*, NJW 2001, 490; *Frenz*, NVwZ 2000, 647; *Schönfeld*, NVwZ 2000, 648.

⁹²² *Martensen*, Erlaubnis zur Störung?, S. 152 f.

⁹²³ Dies ist Konsequenz der von *Martensen*, NVwZ 1997, 442 vorgeschlagenen Schaffung des Rechtsfriedens durch die Verengung des behördlichen Handlungsspielraums auf einen ermesensfehlerfrei ausgewählten Störer, dessen auf der Sekundärebene zu erfüllender Kostenanspruch dann der Verjährung unterliegt.

tauglicher Schuldner eines Ausgleichsanspruchs.⁹²⁴ Der Mitverantwortliche würde die Erstattung der Kosten vom Verursacher erlangen, was der Behörde verwehrt wäre. Nach § 24 Abs. 2 S. 4 BBodSchG beginnt die Verjährung der Ansprüche der Verantwortlichen untereinander nämlich erst zu dem Zeitpunkt, in dem der Verpflichtete die Sanierung durchgeführt hat. Verpflichteter muss dabei aber nicht der durch behördliche Konkretisierung Herangezogene, sondern kann auch der abstrakt Pflichtige sein,⁹²⁵ der die Sanierung selbst durchgeführt hat, wie sich deutlich aus dem Gesetzestext des § 24 Abs. 2 S. 1 BBodSchG („unabhängig von ihrer Heranziehung“) ergibt.⁹²⁶

Der Kostenersatzanspruch gegenüber dem letztlich haftungsverpflichteten Verursacher unterläge also nur dann der Verjährung, wenn der Anspruch von der Behörde geltend gemacht werden würde – nicht aber dann, wenn der Anspruch im Wege des Rückgriffs von einem anderen Pflichtigen geltend gemacht wird. Der Zweck der Verjährung, die Rechtssicherheit, kann nach *Martensens* Konzeption nicht erreicht werden, weil dieser durch §§ 24 Abs. 2 BBodSchG wieder ausgehebelt werden würde.

3. § 25 BBodSchG

Der Anspruch der öffentlichen Hand gegen den Eigentümer auf Ausgleich des Verkehrswertgewinns, der dem Grundstück durch eine öffentlich durchgeführte Sanierung im Sinne von § 25 Abs. 1 BBodSchG zugute kommt,⁹²⁷ wird gemäß § 25 Abs. 3 BBodSchG erst fällig, wenn die Sanierung abgeschlossen ist sowie der Ausgleichsbetrag von der Behörde festgesetzt ist.⁹²⁸ Unter dieser neuen Rechtslage gelingt *Martensens* Lösung ebenfalls nicht die beabsichtigte Entzerrung der Interessenlage der Primärebene auf der Sekundärebene. Der Anspruch gegen den Verursacher kann dann nämlich schon lange verjährt sein, während der Eigentümer nach wie vor Ausgleich für die behördlich durchgeführte Sanierung leisten muss. Auch wenn der Eigentümer einen Verkehrswertgewinn erlangen würde, müsste er den Ausgleichsbetrag ja dann nicht zahlen, wenn die öffentliche Hand die Sanierungskosten vom Verursacher erstattet bekommen hätte, denn der Ausgleichsbetrag bestimmt sich gemäß § 25 Abs. 1 S. 2 BBodSchG allein nach der Höhe der eingesetzten öffentlichen Mittel. Wenn gegenüber dem Verursacher indes der Ersatzanspruch verjährt ist,⁹²⁹ müssen öffentliche Mittel aktiviert werden, was wiederum zu einer Ausgleichspflicht des Eigentümers führen kann, die nach der Konzeption des § 25 BBodSchG als ultima ratio möglichst vermieden werden soll.⁹³⁰

⁹²⁴ *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 61 zur umgekehrten Konstellation, dass auch der Gefahrbeseitigungsanspruch erlischt.

⁹²⁵ Siehe zu den Grundpflichten des § 4 BBodSchG oben § 4. B. IV.

⁹²⁶ So jedenfalls die ganz h.M. *Schönfeld*, NVwZ 2000, 648; *Frenz*, NVwZ 2000, 647 (648); *Pützenbacher*, NJW 1999, 1137 (1139).

⁹²⁷ Vgl. *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 25 Rdnr. 4.

⁹²⁸ *Numberger*, in: Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG, § 25 Rdnr. 11.

⁹²⁹ Dass der gutgläubige Zustandsstörer im Hinblick auf Totalsanierungen schützenswert ist, ergibt sich ja wiederum aus § 4 Abs. 5 S. 2 BBodSchG.

⁹³⁰ *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 25 Rdnr. 5.

IV. Fazit

Die zeitliche Begrenzung der „Ewigkeitshaftung“ kann nicht über die Verjährung des Kostenersatzanspruchs gelöst werden. Zutreffenderweise beginnt der Kostenersatzanspruch erst mit seiner Festsetzung zu verjähren.⁹³¹ Dessen Verjährung indes früher beginnen zu lassen,⁹³² führt entgegen der Ansicht von *Martensen* jedenfalls im Rahmen des BBodSchG nicht zur gewünschten Entzerrung der Problematik.

C. Die materielle Polizeipflicht

Die materielle Polizeipflicht ist die Pflicht des Bürgers, als Verantwortlicher Gefahren zu beseitigen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass der Pflichtige Adressat behördlicher Maßnahmen und Anordnungen sein kann.⁹³³ Sie ist daher zwar eine Pflicht. Mit ihrem monopolen Charakter korrespondiert ihr aber indes unmittelbar noch kein Recht, von einem anderen ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen, mithin auch kein Anspruch entsprechend der prinzipiell bipolaren Struktur des § 194 BGB. Diese erst stellt die Voraussetzung für eine Verjährung dar.⁹³⁴ Die zeitliche Begrenzung der materiellen Polizeipflicht würde nämlich dazu führen, dass der Bürger es selbst in der Hand hätte, sich durch bloße Untätigkeit seiner Pflicht zu entledigen.⁹³⁵ Auf der anderen Seite könnte auch die Behörde nicht über diese Pflicht disponieren, ihr steht diese nämlich gar nicht zu.⁹³⁶

D. Die polizeiliche Eingriffskompetenz insgesamt

I. Die Eingriffsermächtigung als globale Eingriffsbefugnis der Behörde gegenüber Jedermann

Die Gesamteingriffskompetenz aufgrund der Eingriffsermächtigungsnorm der Behörde kann ebenfalls keiner Verjährung unterliegen.⁹³⁷ Nach *Martensen* ist es vielmehr eine Selbstverständlichkeit, dass die Behörde dieser Kompetenz nicht verlustig wird. Als Begründung wird auf „die elementare Bedeutung der polizeilichen Aufgabe der Gefahrenabwehr für ein gedeihliches Zusammenleben und das Sicherheits- und Schutzinteresse der Allgemeinheit sowie konkret betroffener Dritter“ verwiesen.⁹³⁸

⁹³¹ Siehe oben II.

⁹³² Siehe oben § 13. C. V. 3.

⁹³³ *Kothe*, *VerwArch.* 88 (1997), 456 (486).

⁹³⁴ *Ossenbühl*, *Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten*, S. 75; *ders.*, *NVwZ* 1995, 547 f. Siehe dazu unten E. II.

⁹³⁵ *Martensen*, *NVwZ* 1997, 442 (444), *ders.*, *Erlaubnis zur Störung?*, S. 103; vgl. auch *Lange*, *Die verwaltungsrechtliche Verjährung*, S. 22

⁹³⁶ *Ossenbühl*, *NVwZ* 1995, 547.

⁹³⁷ *Martensen*, *NVwZ* 1997, 442 (443); *Ossenbühl*, *NVwZ* 1995, 547 (548) mit Verweis auf *VG Köln*, *NVwZ*, 1994, 927 (930 f.).

⁹³⁸ *Martensen*, *NVwZ* 1997, 442 (443).

Dass diese Eingriffskompetenz nicht verloren geht, wenn die Behörde etwa ermessensfehlerfrei einen von mehreren Störern in Anspruch nimmt und auf diese Weise von der Heranziehung eines anderen Störers absieht, weil dessen Polizeipflicht im Verhältnis zur Behörde einer Begrenzung unterliegt, liegt auf der Hand.⁹³⁹ Damit werden die von der h.M. entgegengebrachten Bedenken,⁹⁴⁰ die zeitliche Begrenzung der Polizeipflicht führe zur Legalisierung polizeiwidriger Zustände,⁹⁴¹ insoweit entkräftet, als die polizeilichen Eingriffskompetenzen insgesamt nicht verjähren können.

II. Globale Eingriffsbefugnis gegenüber dem individuellen Störer insgesamt

Dasselbe soll auch für die globale Eingriffskompetenz im Verhältnis zu nur einem vorhandenen Störer gelten. Auch dann, wenn die materielle Polizeipflicht des Inanspruchgenommenen – etwa im Wege der Verjährung –⁹⁴² entfallen sollte, könnte die Behörde dennoch gegenüber dieser Person aus anderen Gründen – etwa im Wege der Notstandsanspruchnahme – einschreiten.⁹⁴³ Grund hierfür ist die Differenzierung zwischen der gesamten Eingriffsbefugnis der Behörde gegenüber einem Störer und dem „Gefahrbeseitigungsanspruch“. Letzterer bietet sich schließlich als bipolar ausgestalteter Teilaspekt der Eingriffsbefugnis für eine zeitliche Begrenzung an.⁹⁴⁴

E. Der Gefahrbeseitigungsanspruch

I. Ansatz

Als Objekt für eine zeitliche Begrenzung kommt damit der „Gefahrbeseitigungsanspruch“⁹⁴⁵ der Behörde gegen den Störer in Betracht. Dieser Anspruch hat etwa in der polizeirechtlichen Vorschrift über die Verhaltenshaftung, etwa in § 17 OBG NRW – wenngleich erst in Verbindung mit der Befugnisnorm – seine Grundlage.⁹⁴⁶ Er ist synonym mit dem vom VGH Mannheim als „Eingriffsbefugnis“⁹⁴⁷ betitelten Heranziehungsanspruch, nämlich die Befugnis gegen einen bestimmten Störer aus einem konkreten Grund (namentlich der materiellen Polizeipflicht⁹⁴⁸) einzugreifen. *Martensen* nennt den Gefahrbeseitigungsanspruch die „Kompetenz, bestimmte Personen als Störer in Anspruch

⁹³⁹ *Kothe*, VerwArch 88 (1997), 456 (485).

⁹⁴⁰ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 22; *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 13; siehe auch *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 45; *Kloepfer*, NuR 1987, 7 (12).

⁹⁴¹ Zu diesem Argument unten § 19. B.

⁹⁴² Siehe zu den Korrektiven Verzicht, Verwirkung, Verjährung oben § 14.

⁹⁴³ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (485).

⁹⁴⁴ Dazu sogleich.

⁹⁴⁵ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 f.; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548).

⁹⁴⁶ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 75.

⁹⁴⁷ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

⁹⁴⁸ Siehe zur materiellen Polizeipflicht oben C.

zu nehmen“.⁹⁴⁹ Diese Kompetenz unterscheidet sich von der Gesamtheit der polizeilichen Eingriffsbefugnis insofern, als sie nur einen Ausschnitt der Gesamtbefugnis betreffen muss, konkret die Kompetenz zur Heranziehung aufgrund der materiellen Polizeipflicht. So kann der Bürger, der als Verhaltensverantwortlicher nicht mehr haftet, polizeilich immer noch in Anspruch genommen werden, nach Wegfall der Störerhaftung allenfalls nur noch im Wege der Notstandsinsanspruchnahme.⁹⁵⁰

Auch dann, wenn nur ein potenzieller Störer existieren würde, wäre nach dieser Konzeption den Bedenken von der Legalisierung polizeiwidriger Zustände vorgebeugt.⁹⁵¹ Hintergrund ist, dass – wenn überhaupt – nicht die gesamte Palette der behördlichen Eingriffsmöglichkeiten gegen den Einzelnen einer zeitlichen Begrenzung unterworfen ist, sondern allenfalls der Gefahrbeseitigungsanspruch aufgrund der materiellen Polizeipflicht des Einzelnen.

II. Bipolarität als Ansatzpunkt für eine Verjährung

Objekt der zivilrechtlichen Regelung im Verjährungsrecht ist der Begriff des Anspruchs.⁹⁵² Die Verjährungsvorschriften der Rechtsordnung beziehen sich nämlich nur auf Ansprüche, nicht auf sonstige Rechte.⁹⁵³ Nach § 194 BGB unterliegen unmittelbar nur Ansprüche der Verjährung, nicht aber sonstige Rechte.⁹⁵⁴ Die Legaldefinition in § 194 Abs. 1 BGB, wonach ein Anspruch das Recht ist, von einem anderen ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen, folgt der von *Windscheid*⁹⁵⁵ zum Römischen Recht konzipierten allgemeinen Terminologie.⁹⁵⁶ Insoweit geht es also hier um ein relatives Verhältnis zwischen Anspruchsinhaber und Anspruchsadressat.⁹⁵⁷ Ansprüche sind damit relativ, was sich, zumindest für das Zivilrecht und zivilrechtsanaloge Situationen, unmittelbar aus dem Wortlaut des § 194 Abs. 1 BGB ergibt: Hier der Rechtsinhaber, dort der andere. Um ein persönliches Verhältnis muss es sich insoweit nicht handeln.⁹⁵⁸ Diese Konzeption stellte

⁹⁴⁹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (443).

⁹⁵⁰ *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 44; *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548). Eine Notstandsinsanspruchnahme wird wohl nur dann möglich sein, wenn der Zustandsstörer ausnahmsweise nicht heranziehbar ist, denn anderenfalls ergebe sich kein sachlicher Grund, den ortsfernen Nichtstörer

⁹⁵¹ heranzuziehen.
Zu dieser Konzeption siehe unten § 19. C.

⁹⁵² Vgl. bereits *Ennecerus/Nipperdey*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, 2. Halbband, § 231; *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 19.

⁹⁵³ *Ennecerus/Nipperdey*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, 2. Halbband, § 231.

⁹⁵⁴ *Ennecerus/Nipperdey*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, 2. Halbband, § 231; vgl. auch *Stelkens*, in: *ders./Bonk/Sachs*, VwVfG, § 53 Rdnr. 6.

⁹⁵⁵ *Windscheid*, in *ders./Kipp*, Lehrbuch des Pandektenrechts.

⁹⁵⁶ *Zimmermann*, JuS 1984, 409 (410).

⁹⁵⁷ *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 512.

⁹⁵⁸ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 19.

im Zivilrecht eine Weiterentwicklung von der bis dahin h.M. einer bloßen Verjährung des nach damaliger Auffassung nicht übertragbaren Klagerechts dar.⁹⁵⁹

Im Zivilrecht können nicht nur schuldrechtliche Ansprüche, sondern darüber hinaus Ansprüche auf Herausgabe und Beseitigung auch dinglicher Natur⁹⁶⁰ sowie familien- und erbrechtliche Ansprüche⁹⁶¹ verjähren.⁹⁶² Auch die Ansprüche, die nicht dem Schuldrecht entstammen, unterfallen dem § 194 BGB, auch wenn sie teilweise wegen ihrer Eigenart von der Verjährbarkeit aufgrund gesetzlicher Anordnung ausgenommen sind.⁹⁶³

III. Entsprechende Struktur im Ordnungsrecht?

Zu prüfen ist, ob die die Verjährung voraussetzende bipolare Struktur auch im Ordnungsrecht existiert.⁹⁶⁴ Zwischen der materiellen Polizeipflicht des Bürgers und der Eingriffskompetenz der Behörde, diesen Bürger in die Pflicht zu nehmen, besteht die geläufige Korrespondenz zwischen Recht und Pflicht.⁹⁶⁵ Die Inanspruchnahme entspricht so dem Verlangenkönnen aufgrund eines einer Pflicht korrespondierenden Rechts.

Aus relativen Rechten ergeben sich auf dieses zwischen Rechtsträger und -verpflichtetem bestehende Verhältnis bezogene und beschränkte Ansprüche. Aus absoluten wie etwa den dinglichen Rechten ergeben sich Ansprüche gegen Jedermann.⁹⁶⁶

Differenziert und einzeln betrachtet handelt es sich bei absoluten Rechten aber auch um ein unendliches Bündel von einzelnen (relativen) Ansprüchen. Der dingliche Anspruch findet seine Grundlage in einem dinglichen und damit absoluten Recht, der dingliche Anspruch selbst ist indes ein relatives Recht.⁹⁶⁷ So gibt das absolute Recht des privatrechtlichen Eigentums dem Inhaber Geltung gegen Jedermann und ist damit vergleichbar mit der globalen Eingriffsbefugnis der Behörde.⁹⁶⁸ Dass er damit einen einzelnen Anspruch aus

⁹⁵⁹ Dies beruhte auf einer damals nicht vollzogenen Unterscheidung zwischen prozessuellem und materiellem Recht; vgl. zur Entwicklung des Verjährungsrechtes aus Römischem Recht und dem Common Law, *Ebiara*, Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung, Band 110 (1993), S. 602.

⁹⁶⁰ § 197 Abs. 1 Nr. 1 BGB; vgl. *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (486); *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 194 Rdnr. 8.

⁹⁶¹ § 197 Abs. 1 Nr. 2 BGB.

⁹⁶² *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 19.

⁹⁶³ Vgl. die §§ 194 Abs. 2, 758, 924 BGB; Überblick bei *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 194 Rdnr. 11 sowie in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 194 Rdnr. 8; *Peters/Zimmermann*, Verjährungsfristen – Der Einfluß von Fristen auf Schuldverhältnisse; Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Verjährungsfristen, S. 145 ff.

⁹⁶⁴ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

⁹⁶⁵ *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547 (548); *ders.*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74; *Gärtner*, UPR 1997, 452.

⁹⁶⁶ *Jauernig*, in: *ders.*, BGB, Vor § 854 Rdnr. 2.

⁹⁶⁷ *Jauernig*, in: *ders.*, BGB, Vor § 854 Rdnr. 2 und 11.

⁹⁶⁸ Siehe oben D.

Eigentum, etwa auf Herausgabe nach § 985 BGB gegenüber dem nicht berechtigten Besitzer haben kann, liegt auf der Hand.⁹⁶⁹ Dass dieser Anspruch verjähren kann,⁹⁷⁰ mithin nunmehr ausdrücklich der Verjährung nach § 197 Abs. 1 Nr. 1 BGB unterworfen ist,⁹⁷¹ liegt ebenfalls auf der Hand, genauso wie die Tatsache, dass das Eigentum als absolutes Recht gerade nicht verjähren kann.⁹⁷²

So ist auch der Strafanspruch des Staates ein (verjährender) Anspruch.⁹⁷³ Obwohl es sich dabei nicht um ein Recht, von einem Anderen ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen, im Sinne des Zivilrechts, handelt, ist dennoch der staatliche Strafanspruch prinzipiell bipolar ausgestaltet.⁹⁷⁴ Es ist allein Sache des Staates, diesen Anspruch zu realisieren. Dass bei der Durchsetzung des Anspruchs auch die (spezialpräventiven) Interessen der Opfer berücksichtigt werden, ändert nichts an dieser Tatsache.⁹⁷⁵

Die Heranziehung des Einzelnen im Polizeirecht ist ein relativer Vorgang zwischen Ordnungsbehörde und konkret herangezogenem Störer, selbst dann, wenn ein Drittbetroffener einen Anspruch auf polizeiliches Einschreiten hat.⁹⁷⁶ Denn diesen Anspruch hat er gegenüber der Behörde, nicht gegenüber dem Störer. Damit trägt die Heranziehung eine formal bipolare Struktur. Dass die Heranziehung bzw. Verschonung eines Störers Auswirkungen in dem mehrpoligen Interessengeflecht zwischen den Interessen anderer Störer, den Effektivitätserwägungen der Behörde, Drittbetroffenen- und Allgemeininteressen hat, schließt zunächst eine Bipolarität des Gefahrbeseitigungsanspruchs nicht aus.⁹⁷⁷

⁹⁶⁹ *Jauernig*, in: ders., BGB, Vor § 854 Rdnr. 11.

⁹⁷⁰ *Jauernig*, in: ders., BGB, § 985 Rdnr. 11; § 195 Rdnr. 3.

⁹⁷¹ *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 197 Rdnr. 2.

⁹⁷² Der Eigentumsverlust durch Ersitzung einer beweglichen Sache im Sinne von §§ 937 BGB ff. ist als originärer Eigentumserwerb – vgl. *Jauernig*, in: ders., BGB, Vor § 937 Rdnr. 2 – zwar ein zeitbezogenes Institut aber eben weder rechtsvernichtend noch anspruchsbefreiend und damit nicht mehr mit der Verjährung im heutigen Sinne vergleichbar, vgl. *Peters/Zimmermann*, Verjährungsfristen – Der Einfluß von Fristen auf Schuldverhältnisse; Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Verjährungsfristen, S. 114.

⁹⁷³ *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 12 f.; zur Einordnung des Strafanspruchs als Anspruch vgl. BVerfGE 51, 324 (343 f.); 57, 250 (252); allerdings nicht unumstritten, siehe *Oetker*, Die Verjährung, S. 30 f.

⁹⁷⁴ *Oetker*, Die Verjährung, S. 60 f.; *Mayer*, Der Allgemeine Teil des Deutschen Strafrechts, S. 521; BVerfGE 51, 324 (343 f.); BVerfGE 57, 250 (275).

⁹⁷⁵ So ändert das Klageerzwingungsverfahren gemäß § 172 StPO auch nichts an dem bipolaren Charakter des Strafanspruchs. Es ist ja gerade der Staat der gezwungen wird, seinen Anspruch geltend zu machen. Anspruchssteller ist der Staat. Auch im Verfahren der Privatklage (§§ 374 ff. StPO) bleibt der Staat materiell Anspruchsberechtigter im Hinblick auf die Strafe des „Anspruchsgegners“, auch wenn das Verfahren von einer Privatperson betrieben wird. Vgl. zu den besonderen materiellrechtlichen Begründungsansätzen der strafrechtlichen Verjährung unten § 17. B. IV.

⁹⁷⁶ Allgemein für die bipolare Ausgangslage im Verwaltungsrecht *Schmidt-Preuß*, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht, S. 1 f.

⁹⁷⁷ So auch *Ossenbühl* nach seiner Konzeption in: Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74 ff.

IV. Möglicher Verjährungsbeginn

1. Ansatzpunkt beim Verursacher

Der durch behördliche Konkretisierung detailliert festgelegte Gefahrbeseitigungsanspruch entsteht indes erst mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes.⁹⁷⁸ Eine zeitliche Begrenzung muss aber, um praktikabel der „Ewigkeitshaftung“ entgegenzuwirken, schon bei der Entstehung der abstrakten Polizeipflicht greifen können.⁹⁷⁹ Der Gefahrbeseitigungsanspruch gegenüber dem Verursacher entsteht im Sinne von § 199 Abs. 1 BGB bereits mit Begründung der materiellen Polizeipflicht⁹⁸⁰ bzw. – im Falle des Verursachers – mit Verwirklichung der Verursachung, und nicht erst mit der Aktualisierung durch die Behörde.⁹⁸¹

Dieser Ansatz ist Ausfluss der abstrakten Polizeipflicht als materielle Ordnungspflicht.⁹⁸² Bereits ab dem Zeitpunkt der Verursachung⁹⁸³ besteht deshalb nicht nur eine Verpflichtbarkeit,⁹⁸⁴ sondern eine Verpflichtung.⁹⁸⁵ Ansatzpunkt muss danach die Verursachung als Entstehungszeitpunkt der abstrakten Polizeipflicht sein.⁹⁸⁶

Dass eine Verursachung eine zeitliche Begrenzung auch dann in Gang bringt, wenn sich weder der Verursacher noch die Behörde über die ordnungsrechtlichen Folgen dieser Handlung im Klaren sind, lässt sich im Zivilrecht aus § 199 Abs. 2, 3 und 4 BGB ersehen. Danach verjährt ein Anspruch auf Schadensersatz ohne Rücksicht auf die Kenntnis (oder grob fahrlässige Unkenntnis) von den den Anspruch begründenden Umständen (spätestens) in dreißig Jahren von der Begehung der Handlung, der Pflichtverletzung oder dem sonstigen, den Schaden auslösenden Ereignis an.⁹⁸⁷

⁹⁷⁸ Vgl. oben § 7. A.

⁹⁷⁹ Vgl. oben § 7. B.

⁹⁸⁰ In letzter Konsequenz ohne, dass es auf die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis des Anspruchs ankommt (§ 199 Abs. 2, 3 und 4 BGB).

⁹⁸¹ Siehe zu diesem Ansatz oben § 7.

⁹⁸² Danach ist die abstrakte Polizeipflicht nicht bloß eine Möglichkeit zur Heranziehung, sondern bereits eine hinreichend konkrete Pflichtenposition, vgl. oben § 4. B. V. Dies gilt erst recht für den durch Grundpflichten geprägten § 4 BBodSchG, siehe oben § 4. B. IV.

⁹⁸³ Vgl. § 199 Abs. 5 BGB, wonach an die Stelle der Entstehung des Anspruchs die Zuwiderhandlung tritt, sofern der Anspruch auf ein Unterlassen gerichtet ist.

⁹⁸⁴ Davon ausgehend aber *Martensen*, Erlaubnis zur Störung?, S. 160 f.

⁹⁸⁵ Vgl. oben § 4. B. IV.

⁹⁸⁶ *Würtenberger*, in: *Achterberg/Püttner*, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365; *Gärtner*, UPR 1997, 452 (453); wohl auch *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547 (548); *ders.*, Zur Haftung des Gesamtrechnachfolger für Altlasten, S. 74 f.; *Kniesel*, BB 1996, 1893 (1898).

⁹⁸⁷ Vgl. auch die Zehnjahresfristen des § 199 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 BGB.

2. Einwände gegen den Verjährungsbeginn ab Verursachung

Teilweise wird die Verjährung des Gefahrabwendungsanspruchs unter dem Aspekt der Praktikabilität bezweifelt.⁹⁸⁸ Da die Verjährung bereits mit der Verursachung⁹⁸⁹ beginnt, müssten Polizeibehörden vor Eingriffen zur Gefahrenabwehr den Zeitpunkt des Verursacherbeitrages bestimmen, um so – im Vorfeld – die Verjährungsfrage zu klären und herauszufinden, ob der Störer überhaupt als solcher in Anspruch genommen werden kann. Unterließe die Behörde dies, setzte sie sich dem Vorwurf der Ermessensüberschreitung aus.⁹⁹⁰ Ginge man etwa bei einer Unsicherheit im Hinblick auf die Verjährung „in dubio“ von einem weiten Zeithorizont aus, könnten andere Pflichtige eventuell die resultierende behördliche Entscheidung mit dem Argument, die Behörde wolle allein dem Verschonungsinteresse des „Ewigkeitshaftenden“ Genüge tun, angreifen.

Dieses Problem, wie allgemein das Problem der Tatsachenfeststellung, würde sich, bejahete man die Verjährung, in der Tat stellen. Allerdings kann dies kein Einwand gegen die Konzeption des Gefahrabwendungsanspruchs an sich sein. Andernfalls könnte man mit entsprechenden Argumenten ebenso die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht an sich ablehnen. Deren Bejahung setzt zumindest die vielfach schwierige Feststellung der abstrakten Polizeipflicht des Rechtsvorgängers voraus.⁹⁹¹ Ähnliche Probleme der Feststellung des Verjährungsbeginns gibt es schließlich auch im zivilrechtlichen Verjährungsrecht. Sie sind dem Institut der Verjährung immanent, können deshalb aber nicht dazu führen, die Verjährung gänzlich bzw. bestimmte Anknüpfungspunkte der Verjährung abzulehnen.

Danach müsste der Gefahrabwendungsanspruch ab der Verursachung auch dann zu verjähren beginnen, wenn die exakte Lokalisierung des Verursachungszeitpunktes zunächst zu tatsächlichen Nachweisproblemen führt.⁹⁹²

3. Möglicher Verjährungsbeginn bei den anderen der Zeit unterworfenen Haftungsformen

Bei der zeitlichen Begrenzung der ebenfalls prinzipiell der zeitlichen Beeinflussbarkeit unterliegenden Haftungsformen⁹⁹³ (Haftung des Delinquenten, des früheren Eigentümers und des nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG Einstandspflichtigen) ergäbe sich ein solcher Ansatzpunkt ebenfalls ab Entstehen der spezifischen Haftung, mithin ab dem

⁹⁸⁸ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

⁹⁸⁹ Dies gilt jedenfalls im Falle der Höchstfristen, für die die Ultimo-Regel des § 199 Abs. 1 S. 1 HS 1 nicht gilt. Siehe *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 199 Rdnr. 38.

⁹⁹⁰ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 312; *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap E Rdnr. 105.

⁹⁹¹ Vgl. VGH Mannheim DÖV 2000, 782; VG Düsseldorf, NVwZ 1999, 216.

⁹⁹² So *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444), der durch den Ermittlungsaufwand Friktionen mit dem Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr befürchtet.

⁹⁹³ Vgl. oben § 11.

Zeitpunkt der Dereliktion,⁹⁹⁴ der Übertragung des Grundstücks bzw. des Beginnes der Nachhaftung durch Eintritt des diese auslösenden gesellschaftsrechtlichen Transaktionsstatbestandes.

Der Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers indes (§ 4 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 BBodSchG) bezieht sich auf die ohnehin schon zeitunterworfenene Verursacherhaftung und nicht bloß wie § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 und 2; Abs. 6 BBodSchG auf die zunächst statische Zustandsstörerhaftung. Da die Gesamtrechtsnachfolge an den Verursacher bzw. die Verursachung anknüpft, hat eine eventuelle Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruch gegen den Gesamtrechtsnachfolger bereits mit der Verursachung zu laufen begonnen und nicht erst zum Zeitpunkt des Eintritts der Gesamtrechtsnachfolge. Der Gesamtrechtsnachfolger übernimmt mithin den Zeitbezug seines Rechtsvorgängers. Andernfalls würde die Verjährung gar kein adäquates Mittel gegen die „Ewigkeitshaftung“ darstellen.⁹⁹⁵

§ 17 Die Herleitung der Verjährung im Ordnungsrecht

A. Verjährung nicht auf Zivilrecht begrenzt

Die Verjährung ist – wie sich bereits aus den Motiven des BGB ergibt⁹⁹⁶ – kein ausschließlich dem Zivilrecht zuzuordnendes Rechtsinstitut, auch wenn sie im Zivilrecht so detailliert geregelt ist, dass andere Rechtsgebiete letztlich auf diese Ausgestaltungen zurückgreifen.⁹⁹⁷ So rechnet *Zweifel* die Verjährung zu den „allgemeingültigen Rechtserscheinungen, in denen die Verschiedenheit von Zivil- und Verwaltungsrecht zurücktritt, ja in denen ihre Gemeinsamkeit wesentlich wird.“⁹⁹⁸

Die Verjährung findet sich in mehr oder minder detaillierter Ausgestaltung genauso in anderen Rechtsgebieten. Unstreitig unterliegen dabei öffentlich-rechtliche Ansprüche vermögensrechtlicher Art wie zivilrechtliche Ansprüche⁹⁹⁹ regelmäßig der Verjährung.¹⁰⁰⁰ Ob darüber hinaus auch der Gefahrbeseitigungsanspruch als nicht-vermögensrechtlicher Anspruch der Verjährung unterliegt, und wie diese Verjährung in Ermangelung einer spezialgesetzlichen Vorschrift konstruiert werden kann, bleibt zu klären.

⁹⁹⁴ Vgl. die UGB-Entwürfe, wonach sowohl in § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT des Professorenentwurfs als auch § 348 Abs. 4 UGB-KomE die „Aufgabe des Eigentums“ das Referenzdatum für eine zeitliche Beschränkung bildet.

⁹⁹⁵ Vgl. oben § 12. C.

⁹⁹⁶ *Oetker*, Die Verjährung, S. 38; *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 11 f.; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, S. 193.

⁹⁹⁷ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 52 ff.

⁹⁹⁸ *Zweifel*, Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, S. 9.

⁹⁹⁹ Ein vermögensrechtlicher Anspruch des BGB der nicht verjähren kann, findet sich in § 902 Abs. 1 S. 1 BGB.

¹⁰⁰⁰ *Kothe*, *VerwArch* 88 (1997), 456 (486); näher dazu sogleich.

B. Die Verjährung im Öffentlichen Recht

I. Normierte Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche als Ausgangspunkt

Öffentlich-rechtliche vermögensrechtliche Ansprüche unterliegen der Verjährung ebenso wie solche privatrechtlicher Art.¹⁰⁰¹ Dabei ist es freilich unerheblich, ob der Staat auf der Seite des Gläubigers oder auf der Seite des Schuldners ist. Dies gilt selbstverständlich, als die Verjährung öffentlich-rechtlicher Ansprüche unmittelbar im BGB geregelt gewesen ist, wie dies in § 197 BGB a.F. für Ansprüche auf Rückstände von Renten, Besoldungen, Wartegeldern, Ruhegehältern, Unterhaltsbeiträgen und allen anderen regelmäßig wiederkehrenden Leistungen ausdrücklich der Fall gewesen ist, bzw. sofern im öffentlichen Recht Normen zur Verjährung von vermögensrechtlichen Ansprüchen vorliegen. So ist die Verjährung im öffentlichen Recht an verschiedenen Stellen normiert.¹⁰⁰²

II. Vermögensrechtliche Ansprüche

Der Verjährung unterliegen im Verwaltungsrecht ausschließlich vermögensrechtliche Ansprüche.¹⁰⁰³ Wenn von vermögensrechtlichen Ansprüchen die Rede ist, sind öffentlich-rechtliche schuldrechtliche Ansprüche gemeint, mithin vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen.¹⁰⁰⁴ Vermögensrechtliche Ansprüche sind Gegenstand des „öffentlichen Schuldrechts“, mithin dem Bürgerlichen Recht nachempfundene Rechtsverhältnisse,¹⁰⁰⁵ die schuldrechtliche bzw. quasischuldrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen betreffen, die auf die Erbringung von Geld- und Sachleistungen gerichtet sind. Die Hauptrolle hierbei spielen das Steuerschuldverhältnis, das Sozialschuldverhältnis und das Subventionsschuldverhältnis¹⁰⁰⁶ sowie freilich die Staatshaftungsansprüche.¹⁰⁰⁷

I. Die Fälle der normierten Verjährung

Entsprechend ist in diesen Bereichen die Verjährung von solchen Ansprüchen des Staates gegen den Bürger¹⁰⁰⁸ aber auch des Bürgers gegen den Staat¹⁰⁰⁹ sowie von Ansprüchen

¹⁰⁰¹ Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 54 Rdnr. 1; Obermayer, *VwVfG*, § 53 Rdnr. 12.

¹⁰⁰² Siehe unten III.

¹⁰⁰³ Kothe, *VerwArch* 88 (1997), 456 (486).

¹⁰⁰⁴ Simons, *Leistungsstörungen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse*, S. 56.

¹⁰⁰⁵ Tipke, *Die Steuerrechtsordnung*, Band 1, S. 81 f.

¹⁰⁰⁶ Tipke, *JuS* 1985, 345.

¹⁰⁰⁷ Vgl. etwa Heselhaus, *DVBt.* 2004, 411.

¹⁰⁰⁸ §§ 169-171 AO (Festsetzungsverjährung); §§ 228-232 AO (Zahlungsverjährung) (Sonderregelungen über Unterbrechung und Verjährungen finden sich daneben in den §§ 171, 230 f. AO); §§ 25, 27 SGB IV; § 92a Abs. 3 BSHG; § 20 VwKostG; § 10 GKG; Art 5 Abs. 3 Staatsvertrag (1974) Rundfunkgebühren; vgl. auch Verjährung durch Gesetz bei beamtenrechtlichen Schadensersatzansprüchen § 78 BBG; § 46 Abs. 2 BRRG; siehe auch diverse landesrechtliche Vorschriften etwa im Verwaltungskostenrecht insbesondere § 12 Abs. 1 Nr. 5 KAG NW. Vgl. auch das Nachhaftungsbegrenzungsgesetz vom

staatlicher Leistungsträger untereinander¹⁰¹⁰ an zahlreichen Stellen im öffentlichen Recht normiert.¹⁰¹¹ Es geht dabei – wie gesagt – ausschließlich um die Begrenzung dezidiert vermögensrechtlicher Leistungsansprüche. Im Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts liegt mit § 53 VwVfG seit Einführung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder Ende der siebziger Jahre¹⁰¹² die einzige verjährungsrechtliche Regelung vor. § 53 VwVfG selbst ist keine Anordnung der Verjährung und regelt keine Fristen, sondern setzt die Verjährung verwaltungsrechtlicher Ansprüche bereits voraus.¹⁰¹³

Alle Verjährungsnormen des Verwaltungsrechts betreffen mithin letztlich nur vermögensrechtliche Ansprüche.¹⁰¹⁴ Dies ist die bestimmende Gemeinsamkeit der im öffentlichen Recht normierten Verjährung. Daneben weichen die Verjährungsregeln in ihren konkreten Ausgestaltungen vielfach voneinander ab.¹⁰¹⁵ So gibt es sowohl rechtsvernichtende Ausschlussfristen¹⁰¹⁶ als auch Leistungsverweigerungsrechte, die entsprechend der zivilrechtlichen Verjährungseinrede ausgestaltet sind.¹⁰¹⁷ Bestimmende Eigenschaft der hier angesprochenen, verjährbaren Ansprüchen ist mithin, dass der Staat in diesen Regelungen wie ein Teilnehmer im gleichgeordneten Wirtschaftsverkehr auftritt.

II. Sonderfall: Verjährung von Strafansprüchen

Einen Sonderfall bildet gleichwohl die Verjährung staatlicher Ansprüche mit pönalem Charakter im Straf-, Ordnungswidrigkeiten- und Disziplinarrecht.¹⁰¹⁸ Hier geht es einerseits um staatliche Ansprüche gegen den Bürger, andererseits sind diese Ansprüche nichtvermögensrechtlicher, sondern strafrechtlicher Natur.

Der Sonderfall des repressiv ausgestalteten Strafanspruchs und dessen Verjährbarkeit, fügt sich indes als staatlicher Anspruch nicht in das hier für das Verwaltungsrecht aufgestellte Schema ein. Zwar ist der Strafanspruch nach h.M. ein Anspruch mit einer bipolaren Ausgestaltung,¹⁰¹⁹ er ist indes auf die „Erlangung“ einer staatlichen Repression gerichtet und setzt in Bezug auf das „Verschonungsinteresse des Schuldners“ im Lichte der Justizgrund-

18.3.1994 (BGBl. 1994 I, S. 560). Zu Beitragsforderungen vgl. *Ruland*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Abschn. Rdnr. 237.

¹⁰⁰⁹ § 15 ZSEG; Art 8 Abs. 4 Staatsvertrag (1974) Rundfunkgebühren; § 34 BLG; § 20 VerwKostG; § 45 SGB I.

¹⁰¹⁰ § 113 SGB X.

¹⁰¹¹ *Dörr*, DÖV 1984, 12 ff.

¹⁰¹² Das VwVfG des Bundes datiert vom 25.5.1976; BGBl. I S. 1253.

¹⁰¹³ *Martensen*, Erlaubnis zur Störung?, S. 159.

¹⁰¹⁴ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 20.

¹⁰¹⁵ *Oetker*, Die Verjährung, S. 60 f.

¹⁰¹⁶ Siehe oben § 14. C. I. 3.

¹⁰¹⁷ *Oetker*, Die Verjährung, S. 60 f. Vgl. auch § 14. C. I. 3.

¹⁰¹⁸ Insbesondere §§ 78-79b StGB, wobei Bußgeldansprüche ebenfalls zu den vermögensrechtlichen Ansprüchen zählen und insofern keine Ausnahme bilden, vgl. BVerwGE 28, 336.

¹⁰¹⁹ Siehe oben § 16. E. II.

rechte andere Gewichtungen als die staatlichen Ansprüche, die bloß auf die Erlangung einer Geldleistung oder eben auf die Erlangung eines Tuns, Duldens oder Unterlassens gerichtet sind.¹⁰²⁰

Da für die strafrechtlichen Verjährungsbestimmungen materielle strafrechtsdogmatische Begründungsansätze vorherrschen, die sich am Strafzweck orientieren,¹⁰²¹ bietet sich die Existenz der strafrechtlichen Verjährung zwar nicht als Vergleichsobjekt, doch aber als Argumentationshilfe dafür an, dass selbst ausschließlich nicht-vermögensrechtliche Ansprüche einer zeitlichen Begrenzung unterliegen können.¹⁰²²

III. Ausfüllung von Regelungslücken des Verwaltungsrechts

1. Weiterentwicklung des öffentlichen Verjährungsrechts durch Rechtsfortbildung

Die Regelung der Verjährung von (zunächst vermögensrechtlichen) Ansprüchen findet aber nicht nur da statt, wo sie in den genannten einschlägigen Regelungen gesetzlich vorgesehen sind.¹⁰²³ Fehlt es an ergänzenden Regelungen, wird – so ergibt sich im Sozialrecht bereits aus § 45 Abs. 2 SGB I – auf eine entsprechende Heranziehung der zivilrechtlichen Regelungen im Wege der grundsätzlich¹⁰²⁴ gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung¹⁰²⁵ recurriert.¹⁰²⁶ Sie werden zum einen in Übereinstimmung mit die Vorschriften des BGB über die Hemmung und Unterbrechung der Verjährung analog¹⁰²⁷ oder als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens herangezogen.¹⁰²⁸ Wo keine originäre Verjährungsregelung getroffen worden ist, das heißt beim Fehlen¹⁰²⁹ einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung der Verjährungswirkung, wird diese nach § 214 BGB analog bzw. über den in § 214 BGB zum Ausdruck kommenden Rechtsgedanken angewendet. Eine entsprechende Heranziehung der zivilrechtlichen Verjährungsregelungen erfolgte dabei

¹⁰²⁰ Oetker, Die Verjährung, S. 30 f.

¹⁰²¹ Hillenkamp, JR 1975, 133 (138).

¹⁰²² Oetker, Die Verjährung, S. 30.

¹⁰²³ Erichsen, in, ders.: Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdnr. 56, Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 193; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 20 ff.; BSGE 22, 173; BSG, NJW 1968, 1947; DVBl. 1969, 372.

¹⁰²⁴ Die Herleitung aus einem Rechtsprinzip kann die Grenzen der gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung überschreiten; vgl. unten C. V.

¹⁰²⁵ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 191 ff.

¹⁰²⁶ Schack, in: Festschrift für Laun, S. 275 ff.; BGHZ 58, 386 (392 ff.).

¹⁰²⁷ Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 61 ff.

¹⁰²⁸ Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 55 ff.; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, § 37 Rdnr. 20; BVerwG, DÖV 1977, 62 (63); BSGE 19, 88; BSG, DVBl. 1963, 409; BGH, NJW 1985, 2324; VG Minden, NVwZ-RR 1994, 609.

¹⁰²⁹ Siehe oben, Meinungsüberblick, Forsthoff, Verwaltungsrecht I, S. 167 f.; Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 21; Dörr, DÖV 1984, 12 (14 f.); Maas, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 61.

nach der Rechtsprechung aber nur für vermögensrechtliche Ansprüche.¹⁰³⁰ Danach ist eine Verjährung nicht-vermögensrechtlicher Ansprüche in Ermangelung einer dies anordnenden Vorschrift nicht möglich.¹⁰³¹

2. Verwaltungsrecht als offenes System

Im Zusammenhang mit Rechtsfragen zur Verjährung weist seit jeher das öffentliche Recht eine rechtssystematisch geringere Regelungsdichte auf als das Zivilrecht.¹⁰³² Hintergrund ist, dass das Verwaltungsrecht kein dem Bürgerlichen Recht vergleichbares, detailliert ausgestaltetes Regelungswerk enthält. Hieraus ergibt sich die spezifische Problematik der öffentlich-rechtlichen Verjährung.¹⁰³³ Fragen zur Verjährungsproblematik¹⁰³⁴ wurden daher auch zuerst von der Rechtsprechung aufgegriffen und aus bürgerlichrechtlichen Ansätzen entwickelt.¹⁰³⁵

Das Verwaltungsrecht ist indes als offenes System zu verstehen, das auf dynamische Weiterentwicklung angelegt ist.¹⁰³⁶ Die Rechtsfortbildung erfolgt hier im Wege der Analogie bzw. durch die Anwendung allgemeiner Rechtsprinzipien.¹⁰³⁷ Ausgangspunkt dafür stellen stets die vorhandenen zivilrechtlichen Grundwertungen dar, was Verjährungswirkung, Verjährungsbeginn, Verjährungsdauer sowie die Regelungen der Hemmung und Unterbrechung betrifft. Diese Grundwertungen korrespondieren offensichtlich zwischen vermögensrechtlichen Ansprüchen des Verwaltungsrechts und den zivilrechtlichen Ansprüchen, deren Verjährung detailliert geregelt ist. Es stellt sich nunmehr die Frage, ob das Verjährungstitel auch für nicht-vermögensrechtliche Ansprüche des Verwaltungsrechts wie den Gefahrbeseitigungsanspruch beansprucht werden kann.

¹⁰³⁰ BVerwGE 75, 173 (179); 69, 227 (233); 66, 256 (257 f.); 57, 306 (307); 48, 279 (286 f.); 42, 353 (356); 34, 97; 28, 336 (338); 23, 166 (167); BVerwG, DVBl. 1983, 504; RiA 1983, 150; OVG Münster, NJW 1981, 1328; OVGE 21, 247 (249); BayVGH, NVwZ 2000, 83; VGH Kassel, NVwZ-RR 1994, 129; BSGE 22, 173; 19, 88; BGH, NJW 1985, 2324 (2325).

¹⁰³¹ Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 174; Maas, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 13 f., S. 60 f.; Koschnick, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, S. 52 ff.; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 224; Schack, BB 1954, 1037 ff.; Dörr, DÖV 1984, 12 (15); Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 21; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 53, Rdnr. 5; Stelkens, in: ders./Bonk/Sachs, VwVfG, § 53 Rdnr. 6; Ule/Laubinger, § 45 Rdnr. 1; Obermayer, VwVfG, § 53 Rdnr. 12; Hennecke, in: Knack, VwVfG, vor § 53 Rdnr. 4.

¹⁰³² Meyer, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 128.

¹⁰³³ Schack, BB 1954, 1037 (1038 f.); Oetker, Die Verjährung, S. 17; Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 11 f.

¹⁰³⁴ Meyer, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 128.

¹⁰³⁵ Vgl. BVerwGE 28, 336 (338); 42, 353 (356); OVG Münster, OVGE 21, 247 (249).

¹⁰³⁶ Schmidt-Aßmann, DV 27 (1994), 137.

¹⁰³⁷ Hardt, DÖV 1971, 685; Forsthoff, Verwaltungsrecht, Band 1, S. 161; Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

C. Die Herleitung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs

I. Hintergrund

Für nicht-vermögensrechtliche Ansprüche wie den Gefahrbeseitigungsanspruch¹⁰³⁸ ist die Verjährung, abgesehen von dem Sonderfall der Verjährung des Straf- und Disziplinarrechts,¹⁰³⁹ überhaupt nicht normiert. Fraglich ist, ob sie hier im Wege der Analogie oder als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens der §§ 194 ff. BGB bzw. durch Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze auf den Gefahrbeseitigungsanspruch anwendbar ist.¹⁰⁴⁰

II. Herleitungsmodelle

Als Herleitungsmodelle einer Verjährung auch solcher Ansprüche, die nicht vordergründig vermögensrechtlich sind, könnten sich mithin die Analogie bzw. der Rückgriff auf das allgemeine Rechtsprinzip der Verjährung ergeben.¹⁰⁴¹ Dabei ist insbesondere zu beachten, dass sich durch die Transmission zivilrechtlicher Wertungen bei Gesamtrechtsnachfolgetatbeständen auch die Konsequenz ergeben könnte, dass deshalb aus dem Zivilrecht stammende Begrenzungsinstitute Geltung beanspruchen müssen.¹⁰⁴²

III. Analogie

1. Voraussetzungen einer Analogie

a) Zu den Voraussetzungen der Analogie

§§ 194 ff. BGB (insbesondere § 214 BGB) könnten im Wege der Analogie auf die polizeirechtlichen Sachverhalte Anwendung finden. Denn liegt eine offene Gesetzeslücke vor, so geschieht ihre Ausfüllung regelmäßig im Wege der Analogie.¹⁰⁴³

Unter einer Analogie versteht man die Übertragung der für einen Tatbestand oder gar für mehrere, untereinander ähnliche Tatbestände im Gesetz gegebenen Regel auf einen vom Gesetz nicht geregelten, ihm „ähnlichen“ Tatbestand.¹⁰⁴⁴ Das wäre vorliegend die Über-

¹⁰³⁸ Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 22 zählt als verwaltungsrechtliche Berechtigungen und Verpflichtungen, die gerade mangels ihres vermögensrechtlichen Charakters nicht der Verjährung unterliegen neben den Polizei- und Ordnungspflichten etwa Freiheits- und politische Rechte, sowie die Rechte und Pflichten aus Ehrenämtern, sowie das Petitionsrecht, das aktive Wahlrecht, das Recht zur Annahme, Ablehnung oder Niederlegung eines Mandats, zur Kündigung eines verwaltungsrechtlichen Vertrags, des Beitritts zu oder des Austritts aus einem öffentlichen Verband auf.

¹⁰³⁹ Dazu oben B. IV.

¹⁰⁴⁰ Wieland, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 146 ff.

¹⁰⁴¹ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

¹⁰⁴² Siehe unten III. 1. e.

¹⁰⁴³ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

¹⁰⁴⁴ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202; Engisch, Einführung in das juristische Denken, S. 147.

tragung der Verjährung von zivilrechtlichen Forderungen bzw. allgemein der normierten Verjährung von vermögensrechtlichen Forderungen auf den Sachverhalt der Ordnungspflicht.

Dabei gründet sich die Übertragung darauf, dass infolge ihrer Ähnlichkeit in den für die gesetzlichen Bewertungen maßgeblichen Aspekten beide Tatbestände „gleich zu bewerten“ sind.¹⁰⁴⁵ Die Analogie beruht auf dem Gleichheitssatz, der besagt, dass zwei gleiche Sachverhalte rechtlich gleich zu behandeln sind.¹⁰⁴⁶

b) „Ähnlichkeit“ der zu regelnden Tatbestände

Voraussetzung der Analogie ist also, dass sich die zwei in Frage stehenden Sachverhalte „ähnlich“ sind, mithin in einigen Aspekten übereinstimmen, in anderen wiederum aber nicht. Stimmt man sie nämlich in allen überhaupt in Betracht kommenden Aspekten überein, so wären sie „gleich“. Voraussetzung ist indes, dass sie in den für die rechtliche Bewertung maßgeblichen Aspekten übereinstimmen. Zu dieser Feststellung ist demnach maßgeblich, festzustellen, was Sinn und Zweck des zu übertragenden Gesetzes ist und ob dieser Telos auch auf den ausfüllungsbedürftigen Tatbestand passt.¹⁰⁴⁷

2. Voraussetzung: Strukturelle Ähnlichkeit des Gefahrbeseitigungsanspruchs zu verjährbaren Ansprüchen des Vermögensrechts

Voraussetzung ist zunächst, dass das Ziel bei der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs mit dem Ziel bei der Verjährung eines vermögensrechtlichen Anspruchs korrespondiert: Das ist prima facie der Fall. In beiden Fällen, geht es zunächst um die – aus Sicht des Schuldnerinteresses wünschenswerte – Herbeiführung eines neuen Rechtszustandes.

Außerdem müsste auch in der ordnungsrechtlichen Situation das Verjährungsobjekt wie in § 194 BGB einen (bipolaren) Anspruch darstellen, da eine Verjährung sonstiger Rechte von der Rechtsordnung nicht vorgesehen ist.¹⁰⁴⁸ Auch das ist grundsätzlich beim Gefahrbeseitigungsanspruch der Fall.¹⁰⁴⁹

Schließlich müsste der Gefahrbeseitigungsanspruch auch eine mit der Struktur des vermögensrechtlichen Anspruchs im Verwaltungsrecht verwandte Komponente beinhalten, um diesem „ähnlich“ zu sein. Fraglich ist, ob der Gefahrbeseitigungsanspruch ein vermögensrechtliches Element in sich trägt, das die Verjährung rechtfertigt, wie dies bei den vermögensrechtlichen Ansprüchen des Verwaltungsrechts der Fall ist.

¹⁰⁴⁵ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202:

¹⁰⁴⁶ Canaris, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 70.

¹⁰⁴⁷ Canaris, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 70.

¹⁰⁴⁸ Ennecerus/Nipperdey, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, 2. Halbband, § 231.

¹⁰⁴⁹ Siehe oben § 16. E. II.

3. Vermögensrechtliche Komponente der Polizeipflicht bzw. des Gefahrbeseitigungsanspruch

a) Meinungsübersicht

Es wird vielfach die Ansicht vertreten, dass eine Herleitung der Verjährung der Polizeipflicht deshalb möglich sei, weil es bei der Polizeipflicht letztlich um die „vermögensrechtliche Komponente“ in Form des Kostenerstattungsanspruch der in Vorleistung tretenden öffentlichen Hand gegen den bzw. die Verantwortlichen gehe.¹⁰⁵⁰ Als Ausgangsargument für eine entsprechende Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs wird vorgebracht, dass eine vermögensrechtliche Komponente im Gefahrbeseitigungsanspruch angelegt sei, so dass die vom BVerwG¹⁰⁵¹ und der Literatur¹⁰⁵² vorgenommene Trennung zwischen vermögensrechtlichen und nicht-vermögensrechtlichen nicht so scharf ist, dass dies zur Verjährung der einen aber nicht zur Verjährung der anderen Ansprüchen führe.¹⁰⁵³

b) Finanzielle Belastung bei Sanierungspflicht im Vordergrund

Teilweise wird eingewandt, dass die formale Trennung, die zwischen Gefahrbeseitigung und Kostenerstattung in Bezug auf die Verjährung gemacht werde, unplausibel sei. Gerade bei Altlasten sei diese Betrachtungsweise angezeigt, weil hier „nicht dominierend die Gefahrbeseitigung durch den Verhaltensstörer selbst, sondern vielmehr die Finanzierung der Gefahrenabwehr im Vordergrund“ stehe und der polizeirechtliche Kostenanspruch einerseits unzweifelhaft ein vermögensrechtlicher Anspruch sei, der der Verjährung unterliege.¹⁰⁵⁴ Das Altlastenrecht hat schließlich den Streit um die Kosten der Gefahrenbekämpfung im Fokus.¹⁰⁵⁵ Es gehe beim Gefahrbeseitigungsanspruch also letztlich um die Frage der Kostenbelastung, so dass das vermögensrechtliche Moment im Vordergrund stehe. Die Altlastensanierung erfordert vielfach einen hohen finanziellen Aufwand, so dass insofern durchaus eine vermögensrechtliche Dimension gesehen wird.¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵⁰ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456. (484 f.); *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 328; *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444); *Ossenbühl*, NJW 1968, 1992 (1996); ebenso VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

¹⁰⁵¹ BVerwGE 28,324 (338).

¹⁰⁵² *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 20 f.; *Schack*, BB 1954, 1037; *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 61

¹⁰⁵³ *Ossenbühl*, Die Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 77; *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (486).

¹⁰⁵⁴ *Ossenbühl*, zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 76 f.; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (549).

¹⁰⁵⁵ *Knopp*, BB 1989, 1425 (1426); *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 17.

¹⁰⁵⁶ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (486); *Knopp*, BB 1989, 1425 (1426); *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444); VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

c) *Vertretbarkeit der Ordnungspflicht*

Bei der in Rede stehenden Ordnungspflicht handelt es sich freilich ebenfalls um eine Pflicht zur Vornahme einer vertretbaren Handlung, die auch im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt werden kann.¹⁰⁵⁷ Die polizeiliche Ersatzvornahme führt zur Perpetuierung des Gefahrbeseitigungsanspruch in Form des verjährbaren¹⁰⁵⁸ Kostenerstattungsanspruchs.¹⁰⁵⁹ Insofern ist insbesondere bei den Altlastenfällen der Kostenerstattungsanspruch schon in der primären Polizeipflicht im Ansatz angelegt.¹⁰⁶⁰

d) *Insolvenzfähigkeit der Gefahrbeseitigungsansprüche*

Teilweise wird im Zusammenhang mit der konkurs- bzw. insolvenzrechtlichen Einordnung der Polizeipflicht vertreten, dass der öffentlich-rechtliche Anspruch auf Gefahrbeseitigung als ein Anspruch, der auf die Vornahme einer vertretbaren Handlung gerichtet ist, bereits aus diesem Grunde vermögensrechtlicher Natur ist.¹⁰⁶¹ Verwiesen wird dabei auf die Möglichkeit, dass Gefahrbeseitigungsansprüche des Staates insolvenzfähig seien und schon von daher eine vermögensrechtliche Operationalisierung gegeben sei.¹⁰⁶² Daher könnte ein Ansatz insofern gegeben sein, als die ordnungsrechtliche Verfügung auf der Primärebene solche starken vermögensrechtlichen Züge aufweist, dass eine Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärebene aufgegeben werden muss.¹⁰⁶³ Im Zusammenhang mit ordnungsbehördlichen Sanierungsverfügungen wird teilweise die Ansicht vertreten, dass der Anspruch gegen den insolventen Schuldner gemäß § 45 InsO ein ins Insolvenzverfahren einstellbarer Vermögensposten sei.¹⁰⁶⁴ Die Operationabilität des Sanierungsanspruchs der Behörde ist danach allerdings nur dann gegeben, wenn der (vertretbare) Anspruch zunächst in Geld umgerechnet wird. Erst dann kann er im Insolvenzverfahren zur Tabelle angemeldet werden.¹⁰⁶⁵ Der nicht-vermögensrechtliche Primäranspruch muss danach also zunächst nominell in einen vermögensrechtlichen Anspruch umgewandelt werden, um im Insolvenzverfahren operabel zu sein.¹⁰⁶⁶ Eine vollkommene Kohärenz zwischen dem Gefahrbeseitigungsanspruch und einem Anspruch auf Geld sieht also auch diese Ansicht nicht. Dennoch ist nach dieser Ansicht ein vermögensrechtlicher Anspruch ohne zwischengeschaltete Durchführung der Ersatzvornahme in dem Gefahrbeseitigungs-

¹⁰⁵⁷Siehe oben § 4. C. II.

¹⁰⁵⁸Siehe § 16. B.

¹⁰⁵⁹Gärtner, UPR 1997, 452 (453).

¹⁰⁶⁰Ossenbühl, NJW 1968, 1992 (1996).

¹⁰⁶¹OVG Schleswig, NJW 1993, 2004 (2005).

¹⁰⁶²Schulz, NVwZ 1997, 530.

¹⁰⁶³Kothe, VerwArch. 88 (1997), 456 (485).

¹⁰⁶⁴Giesberts, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 4 BBodSchG Rdnr. 392.

¹⁰⁶⁵So vor Inkrafttreten von BBodSchG und InsO OVG Schleswig NJW 1993, 2004 (2005); OVG Lüneburg OVG 39, 441 (442); Petersen, NJW 1992, 1202 (1206); Weitemeyer, NVwZ 1997, 533 ff.; von Wilmowsky, ZIP 1997, 1445 ff.; ders., ZIP 1997, 389 ff.

¹⁰⁶⁶Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 69.

anspruch enthalten. Die Grenze zwischen Gefahrbeseitigung und Geldleistungspflicht löst sich mithin auf, sofern es um die Insolvenz des Schuldners geht.

e) *Transmission zivilrechtlicher Wertungen ins Ordnungsrecht durch die Übernahme zivilrechtlicher Wertungen des Gesamtrechtsnachfolgetatbestandes?*

Schließlich könnte sich der spezifisch vermögensrechtliche Charakter des Gefahrbeseitigungsanspruchs aus der Tatsache ergeben, dass der Gefahrbeseitigungsanspruch im Wege der Gesamtrechtsnachfolge unter vermögensähnlichen Bedingungen gemäß §§ 1922, 1967 BGB perpetuiert worden ist.

Das VG Köln sieht ein Bedürfnis zur Korrektur der „Ewigkeitshaftung“ nämlich gerade dort, wo durch Rechtsnachfolge der Gefahrbeseitigungsanspruch perpetuiert wurde. Deshalb zog es – wenn auch im Zusammenhang mit der Rechtsnachfolge – eine an die zivilrechtliche Verjährung angelehnte Begrenzung der Haftung auf dreißig Jahre in Betracht. In jedem Falle aber bejahte das VG Köln eine Verwirkung, deren dogmatische Wurzeln ebenfalls aus dem Zivilrecht stammen.¹⁰⁶⁷

Als Argument für den Rückgriff auf ein aus dem Zivilrecht stammendes Institut brachte das VG Köln – im Hinblick auf die Verjährung – vor, dass Haftungsgrenzen aus dem Zivilrecht deshalb erwägenswert bzw. einschlägig seien, da der Grund für die „Ewigkeitshaftung“ ebenfalls im Zivilrecht zu finden sei, nämlich in den Übergangsregeln der zivilrechtlichen Gesamtrechtsnachfolge.¹⁰⁶⁸ Es stellt sich mithin die Frage, ob eine zivilrechtliche Haftungsperpetuierung Auslöser einer zivilrechtlich herleitbaren zeitlichen Haftungsgrenze sein kann.

Nach Ansicht des VG Köln¹⁰⁶⁹ ist nämlich auch der Vermögensübergang im Wege der Rechtsnachfolge mit seinem spezifisch vermögensrechtlichen Charakter möglicher Anknüpfungspunkt dafür, für übergehende Ordnungspflichten die Verjährung zuzulassen. Grundlage des Arguments, dass zivilrechtlich verwurzelte Haftungserweiterungen auch die Heranziehung zivilrechtlich verwurzelter Haftungsbeschränkungen gebietet, ist mithin, dass die Vermögenskontinuität nicht nur Zurechnungsgrund, sondern zugleich die Grenze der Haftung darstellt,¹⁰⁷⁰ was auch für die Verjährung gelten könnte.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁷ Vgl. oben § 13. B. I.

¹⁰⁶⁸ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

¹⁰⁶⁹ VG Köln, NVwZ 1994, 927 (930).

¹⁰⁷⁰ Vgl. *Müggenborg*, SächsVBl. 2000, 108; siehe auch *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (359 f.); *dies.*, *altlasten spektrum* 1998, 75 (77).

¹⁰⁷¹ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 77.

IV. Kritik an einer Analogie

1. Überblick

Eine Analogie muss trotz der vorgebrachten Argumente, die die Parallelitäten zwischen vermögens- und altlastenrechtlichen Situationen betreffen, abgelehnt werden. Die vermögensrechtliche Komponente stellt mithin nur einen Teilausschnitt der involvierten Interessen bei der Altlastenproblematik dar. Auch dogmatisch ist der Schluss von der kosten- bzw. vermögensrechtlichen Sekundärebene auf die ordnungsrechtliche Primärebene abzulehnen.

2. Verschiedene Zurechnungsebenen

Dass nicht-vermögensrechtliche Befugnisse des Staates in vermögensrechtliche Ansprüche des Verwaltungsrechts umschlagen können, rechtfertigt noch lange nicht, die Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundärebene aufzuheben.¹⁰⁷²

Dass zwischen beiden Ebenen ein struktureller Unterschied besteht, lässt sich bereits daraus ersehen, dass das BVerfG in seiner jüngsten Entscheidung zu den Grenzen der Zustandshaftung des Eigentümers für die Grundstücksanierung bei Altlasten zwischen primärer Sanierungspflicht und sekundärer Kostentragungspflicht eine formale Trennung vorgenommen hat.¹⁰⁷³ Danach kann die Verwaltung über die Sanierungspflicht auch dann entscheiden, wenn sie sich über die Gründe einer eventuellen Begrenzung der Kostentragung der Zustandshaftung, über die sie grundsätzlich mitentscheiden muss,¹⁰⁷⁴ noch nicht im Klaren ist.¹⁰⁷⁵ Demnach ist erst die Sekundärebene, auf der die Kostenansprüche geltend gemacht werden, vermögensbezogen. Die Primärebene dagegen trägt die Haftung als ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit als solche.¹⁰⁷⁶ Eine solche Differenzierung nahm auch der Entwurf des BBodSchG im Hinblick auf die Beschränkung der Zustandsstörereigenschaft auf. § 25 Abs. 2 BBodSchG-E¹⁰⁷⁷ regelte die Einschränkung der Kostenpflicht

¹⁰⁷² *Striewe*, ZfW 1986, 273 (290); vgl. auch zur Unterscheidung zwischen ordnungsrechtlicher Primär- und Sekundärebene *Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme, S. 104 ff.

¹⁰⁷³ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1279).

¹⁰⁷⁴ BVerfGE 100, 226 (246).

¹⁰⁷⁵ BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1279), dazu *Bickel*, NJW 2000, 2562 f.

¹⁰⁷⁶ *Schink*, in: Erbguth, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (119).

¹⁰⁷⁷ Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 14.

des (schutzwürdigen)¹⁰⁷⁸ Zustandsstörers,¹⁰⁷⁹ ließ die Sanierungsverantwortlichkeit als solche allerdings auch hier unberührt.¹⁰⁸⁰

Auch für die insolvenzrechtliche Kostenzuordnung wird letztlich eine derart klare Trennung vertreten: Die h.M. in Literatur¹⁰⁸¹ und Rechtsprechung¹⁰⁸² vertritt den Standpunkt, dass der Staat hier nicht als Gläubiger mit einem Vermögensrecht auftritt, sondern eine nicht-vermögensrechtliche Ordnungspflicht geltend macht. Diese Pflicht besteht auch nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens weiter.¹⁰⁸³ Dass nicht der insolvente Verantwortliche, sondern nunmehr regelmäßig der Insolvenzverwalter als vorrangiger Zustandsstörer herangezogen wird, weil dieser gemäß § 80 InsO im Gegensatz zum Schuldner auf das Grundstück einwirken kann,¹⁰⁸⁴ ändert nichts an der Tatsache, dass sich der dem Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr folgende Primäranspruch nicht in ein vermögensrechtliches Korsett zwingen lässt.

Dominant bleibt der Charakter als auf der Primärebene vermögensrechtlich nicht fassbarer Gefahrbeseitigungsanspruch. Hauptgrund hierfür ist der eben angesprochene Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr: Die Gefahrbeseitigung geht den verfahrensrechtlichen Regelungen des Insolvenzverfahrens unbedingt vor. Der Gefahrbeseitigungsanspruch wandelt sich erst mit dessen Übergang auf die kostenrechtliche Sekundärebene in eine insolvenzrechtlich operationable Vermögensposition.¹⁰⁸⁵ Erfüllt nämlich der Insolvenzverwalter als gemäß § 4 Abs. 3 BBodSchG qua Grundpflicht verpflichteter Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück die Ordnungspflicht nicht und kommt es deshalb zur Ersatzvornahme, so bildet erst der dann entstehende Kostenerstattungsanspruch letztlich eine Masseschuld.¹⁰⁸⁶ Allein dieser Ersatzanspruch ist ein vermögensrechtlicher Anspruch.

¹⁰⁷⁸ Die Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 46 nennt als Grund den durch die Kostenpflicht ausgelösten Ausschluss des privaten Nutzens an dem Grundstück, sofern sich der Zustandsstörer in einer „Opferposition“ befindet, das heißt, sofern dieser selbst nicht Verursacher noch bösgläubig im Hinblick auf die Altlast war.

¹⁰⁷⁹ Begründung zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 45 f.

¹⁰⁸⁰ *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (119).

¹⁰⁸¹ *Franz*, NuR 2000, 496 (500); *Schmidt*, ZIP 1997, 1441; *ders.* NJW 1993, 2833 (2835); *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rdnr. 70a; *Bickel*, BBodSchG § 4 Rdnr. 71.

¹⁰⁸² VGH Mannheim, ZIP 1991, 393 (394); OVG Greifswald ZIP 1997, 1460 (1462 ff.); OVG Lüneburg NJW 1998, 398:

¹⁰⁸³ *Schmidt*, ZIP 1997, 1441; *ders.*, NJW 1993, 2833 (2835); *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rdnr. 70a; *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 71.

¹⁰⁸⁴ Für die vorrangige Inanspruchnahme des Insolvenzverwalters VG Gelsenkirchen, ZIP 1996, 1257 (1258 f.).

¹⁰⁸⁵ *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 71.

¹⁰⁸⁶ OVG Greifswald, ZIP 1997, 1460 (1463 f.); OVG Lüneburg, NJW 1998, 398 (399).

Auch *Ossenbühl* konzediert schließlich unterschiedliche Zurechnungsgründe zwischen Primär- und Sekundärebene.¹⁰⁸⁷ Danach führt eine streng „gefahrenabwehrrechtlich“ orientierte, vom Effektivitätsgedanken getragene Konzeption des Ordnungsrechts zu einer Trennung zwischen dem Gefahrenabwehrrecht und dem Kostenzurechnungsrecht. „Die allgemein angenommene Verbindung und Konvergenz zwischen Primärebene (Störereigenschaft) und Sekundärebene (Kostenersatzpflicht) besteht nicht. Für die Primärebene und die Sekundärebene gelten unterschiedliche Zurechnungsgründe.“¹⁰⁸⁸

3. Strukturelle Unterschiede der Zurechnungsebenen

a) *Unterschiedliche Interessenlage als Ausgangsargument*

Bei der Übertragung von Normen des Zivilrechts in das öffentliche Recht im Wege der Analogie ist prinzipiell Zurückhaltung geboten. Im Herauslösen von Normen aus dem Kontext einer anderen Teilrechtsordnung liegt zugleich die Gefahr der Verfälschung der Normaussage.¹⁰⁸⁹ Es muss mithin die „Ähnlichkeit“ der Interessensituation zwischen beiden Komplexen gegeben sein.¹⁰⁹⁰ Aufgrund der grundsätzlich unterschiedlichen Zielsetzungen, Strukturen und Bewertungsparameter der beiden Rechtsordnungen gilt der allgemeine Grundsatz, dass zivilrechtliche Wertungen nur übernommen werden können, wenn der zivilrechtliche Kontext mit dem öffentlich-rechtlichen Kontext übereinstimmt. Die zivilrechtlichen Wertungen müssen mithin mit den jeweils in Frage stehenden öffentlich-rechtlichen vereinbar sein.¹⁰⁹¹ Das sind sie im vorliegenden Fall nach Ansicht von *Martensen* nicht.¹⁰⁹² Insbesondere auch der VGH Mannheim¹⁰⁹³ bezweifelt die Vergleichbarkeit der Interessenlage ordnungsrechtlicher Ansprüche mit schuldrechtlichen Ansprüchen. Ob diese Bedenken für alle nicht-vermögensrechtlichen Ansprüche gelten, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls bei ordnungsrechtlichen Eingriffskompetenzen drängt sich die unterschiedliche Struktur für die vorliegende Problematik geradezu auf.

Die Polizeigesetze und ihre umweltordnungsrechtlichen Ableger – wie das BBodSchG – enthalten einen konkreten Schutzauftrag zugunsten gefährdeter Dritter und der Allgemeinheit.¹⁰⁹⁴ Auch wenn der Gefahrbeseitigungsanspruch bipolar ausgestaltet ist, funktioniert er vor einem multipolaren Hintergrund aus verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen, mithin dem, was *Martensen* als Spannungsfeld zwischen öffentlicher Sicher-

¹⁰⁸⁷ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 66; *Griesbeck*, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentragungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme, S. 78; *Seibert*, DVBl. 1985, 328.

¹⁰⁸⁸ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 66.

¹⁰⁸⁹ *Selmer*, Privates Umwelthaftungsrecht und öffentliches Gefahrenabwehrrecht, S. 42; *Krause*, VerwArch. 61 (1970), 297 (301); *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

¹⁰⁹⁰ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

¹⁰⁹¹ *Ossenbühl*, DVBl. 1990, 963 (966); auch *Jarass*, VVDStRL 50 (1991), 239 (250).

¹⁰⁹² *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

¹⁰⁹³ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390); NVwZ-RR 2000, 587 (591).

¹⁰⁹⁴ *Martens*, DÖV 1982, 89 (90); *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, S. 228.

heitsaufgabe, Schutz der Allgemeinheit sowie konkret betroffenen Dritten und letztlich dem Verschonungsinteresse des Störers selbst ausmacht.¹⁰⁹⁵ Es besteht in jedem Falle eine Gemengelage, die so komplex ist, dass sie jedenfalls nach *Martensens* Ansicht nicht auf ein bipolares Rechtsverhältnis samt den hierzu entwickelten Dogmen reduziert werden kann.¹⁰⁹⁶

b) *Dauerrechtscharakter der Ordnungspflicht*

Zu beachten ist bei der Diskussion um die Verjährung der Polizeipflicht freilich die für das Ordnungsrecht spezifische Ausgangslage. Es ist dabei zu klären, ob diese spezifische Ausgangslage mit den aus dem Zivilrecht motivierten Verjährungszwecken der Schuldverhältnisse korrespondiert.

Der Hintergrund der Verjährung als die adäquate Reaktion auf die zunehmende Gefahr für den Schuldner, in Beweisnot im Hinblick auf Gegenrechte zu geraten,¹⁰⁹⁷ passt in ordnungsrechtlichen Situationen nur bedingt: Bei der Behebung bzw. Bannung einer Gefahr geht es im Ordnungsrecht stets um die Behebung bzw. Bannung einer aktuellen Gefahr.¹⁰⁹⁸ Es ist überhaupt erst der Aktualitätsbezug, der die Rechtfertigung für die weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten im Polizei- und Ordnungsrecht darstellt: Die Aktualität der Gefahrrealisierung ist der Grund dafür, dass das Polizei- und Ordnungsrecht überhaupt dem Effektivitätsgrundsatz unterliegt.¹⁰⁹⁹ Diente das Ordnungsrecht nicht der Lösung dringender Probleme, wären zeitpunktbezogene ex ante-Einschätzungen der Sachlage durch Amtswalter, subjektiv-objektive Anscheinssituationen¹¹⁰⁰ als Eingriffsgrundlage und weitgehende Nachweiserleichterungen¹¹⁰¹ gar nicht erlaubt.

Schnelligkeit ist das zeitliche Wesensmerkmal der Effektivität des polizeilichen Vorgehens, genau wie Unverzüglichkeit die Voraussetzung für umfassende Eingriffszuständigkeiten der Behörde ist.¹¹⁰² Der Begriff der Gefahr selbst ist Aktualität als Rechtsbegriff.¹¹⁰³ So definiert sich Gefahr als „eine Sachlage, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, daß in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche

¹⁰⁹⁵ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

¹⁰⁹⁶ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

¹⁰⁹⁷ Siehe oben § 15. B.

¹⁰⁹⁸ Vgl. OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

¹⁰⁹⁹ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 302; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 236. Zur Effektivität als Prinzip bei der Störerauswahl, vgl. OVG Münster, DVBl. 1971, 829; BayVGh, NJW 1984, 1196; BayVBl. 1986, 626; NVwZ 1987, 912; NVwZ-RR 1989, 289; VG Münster, DÖV 1988, 88.

¹¹⁰⁰ Absolut h.M., vgl. *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (290); *Seibert*, DVBl. 1992, 664 (668); *Losch*, DVBl. 1994, 781 (785); *Kokott*, DVBl. 1992, 749 (751); BGHZ 126, 279 (283); VGh Mannheim, DÖV 1985, 687 (688); DVBl. 1990, 1947 (1048); OVG Münster, NWVBl. 1993, 351 (352); OVG Saarlouis, DÖV 1984, 471 (472 f.).

¹¹⁰¹ Dazu sogleich.

¹¹⁰² Vgl. *Würtenberger*, in: *Achterberg/Püttner*, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7 Rdnr. 220.

¹¹⁰³ Grundlegend *Röhrig*, DVBl. 2000, 1658 (1659 f.).

Sicherheit [oder Ordnung] eintreten wird.“¹¹⁰⁴ Zeitlicher Ausgangspunkt, von dem aus die absehbare Zeit der Schadensentwicklung gemessen wird, ist die Jetztzeit. Mit anderen Worten: Ohne das „Jetzt“ gäbe es gar keine Gefahr, ohne die Gefahr keine Eingriffsmöglichkeit.

Kein anderes Rechtsgebiet ist so gebunden an Aktualität wie das Polizei- und Ordnungsrecht. Das OVG Münster hebt dies im hier relevanten Zusammenhang ausdrücklich hervor.¹¹⁰⁵ Die als Eingriffsermächtigung zugrunde liegende polizeiliche Generalklausel gemäß § 14 OBG NRW hebt gerade nicht auf den Eintritt der Gefahr in der Vergangenheit oder im Zeitraum des Vorhandenseins der Gefahr ab. Nur der „Jetzt“-Zustand der Gefahr entscheide vorliegend. Wie lange diese schon Bestand habe oder seit wann, spielt für die Erlaubnis zum Eingriff keine Rolle.¹¹⁰⁶

Im Bürgerlichen Recht, insbesondere im Schuldrecht kommt es bei der Frage, ob eine Pflicht, bzw. eine Schuld besteht, immer auch auf die Frage der Begründung dieser Schuld an. Diese liegt in den für die Frage der Verjährung relevanten Fälle vielfach zeitlich weit zurück in der Vergangenheit. Gerade aus und in dem Begründungstatbestand an sich, weitergehend auch im Laufe des Zeitraums des Bestehens der Schuld, können sich eine Vielzahl von Gegenrechten, Einwendungen, Einreden, ganz allgemein Tatsachen ergeben, die die Nichtentstehung bzw. das spätere Wegfallen der Schuld bedeuten. Dies betrifft die oben angesprochenen tatsächlichen Unsicherheiten, ob ein Anspruch überhaupt entstanden ist, die notwendigen Wirksamkeitsvoraussetzungen für die Entstehung des Anspruchs bestanden haben, dieser nicht zwischenzeitlich erfüllt worden ist, oder aufgrund anderer in der Vergangenheit liegender Ereignisse untergegangen ist. Die Sicherung der Darlegung solcher Tatsachen wird aber – wie bereits angesprochen – mit fortschreitender Zeit immer schwieriger.

Beim Ordnungsrecht kommt es aber nur auf eine tatsächliche, rechtlich zu bewertende Situation im Zeitpunkt der Inanspruchnahme an. Es stellt sich für die Behörde allein die Frage, ob jetzt eine Gefahr besteht. Einen rechtsgeschäftlichen Begründungs- und (sich daran anschließend) Fortbestehenstatbestand, den es aus der Sicht des Schuldners bzw. des Verantwortlichen zu erschüttern gilt, um sich seiner Pflicht zu entledigen, gibt es nicht. Im Hinblick auf den Dauerrechtscharakter der Ordnungspflicht zeigt sich nämlich, dass trotz der Zeitbezogenheit der Verursacherhaftung¹¹⁰⁷ eine Entkräftung der Pflicht prinzipiell nicht in dieser angelegt ist.¹¹⁰⁸ Dies korrespondiert mit dem Grundsatz, dass Dauerschuldverhältnisse an sich nicht verjährbar sind.¹¹⁰⁹

¹¹⁰⁴ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap E Rdnr. 29.

¹¹⁰⁵ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

¹¹⁰⁶ Vgl. *Brodersen*, JuS 1997, 1050 (1051). Diese Aussage ist von der Zeitbezogenheit der Verhaltensstörereigenschaft indes klar auseinanderzuhalten, vgl. oben § 8. B.

¹¹⁰⁷ Siehe oben § 8.

¹¹⁰⁸ Allgemein zur Unmöglichkeit der Verjährung von Dauerrechtsverhältnissen, die nicht auf Entkräftung angelegt sind: *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 61; *Schack*, BB 1954, 1037.

¹¹⁰⁹ *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Ergänzungsband, § 194 Rdnr. 7.

c) *Ordnungsrechtliche Zurechnung trotz Vorliegen der die Verjährung rechtfertigenden Verdunklungsgründe*

Die Gründe für die Verjährung liegen insbesondere darin, dass mit der zeitlichen Zunahme eine Verdunklung der den Anspruch begründenden Umstände vorliegt.¹¹¹⁰

Voraussetzung für die polizeiliche Inanspruchnahme eines konkreten (Verhaltens-) Störers ist die Zurechnung der aktuellen Gefahr auf die in Anspruch zu nehmende Person. Der Zeitpunkt der Verursachung liegt in der Vergangenheit, bei den die Frage der Verjährung auslösenden Sachverhalten liegt dieser Zeitpunkt sogar in ferner Vergangenheit. Dass die Verursacherhaftung dort ihren Ursprung hat, lässt sie aus der gegenwärtigen Perspektive aber nicht als Anknüpfungspunkt der Verantwortung ohne weiteres erblassen.¹¹¹¹

Die ordnungsrechtliche Gefahr an sich wird anhand von Erkenntnissen und Tatsachen der Gegenwart bewertet. Beweisnot durch Zeitablauf ist hier, was das Vorliegen der Gefahr als zentrale Grundlage der materiellen Polizeipflicht betrifft, gerade nicht denkbar. Insbesondere im Umweltrecht soll nämlich eine großzügige Zurechnung auch zeitlich ferner und naturwissenschaftlich nur sehr schwer feststellbarer Verursachungsachverhalte unter dem Aspekt der Durchsetzung des Verursacherprinzips möglich sein: Die Herleitungs- und Zurechnungserfordernisse zwischen Gefahr und Verursachung sind hier unter dem Aspekt des Verursacherprinzips und der Effektivität der Gefahrenabwehr gemindert. Der Vorbehalt der Nachweisbarkeit gilt insofern nur eingeschränkt.¹¹¹² Anscheinlagen sind im Ordnungsrecht Sachverhaltsgrundlagen, auf die sich ein ordnungsbehördliches Vorgehen gründen kann.¹¹¹³ Andernfalls wäre die Gefahreindämmung nicht operabel. Dies wäre insbesondere dort nicht der Fall, wo das Erfordernis der Nachweisbarkeit der Verursachung die Heranziehung – wie im Altlastenbereich – unmöglich machen würde. Gerade im Umweltrecht ist daher ein weiter Maßstab in der Zurechnung zwischen vorhandener Gefahr und dem Kreis der Verursacher möglich,¹¹¹⁴ der dazu führt, dass eine Zurechnung auch dann noch erfolgen kann, wenn Zweifel im Hinblick auf die tatsächliche Eigenschaft als Verantwortlicher bestehen.¹¹¹⁵

d) *Kein Desinteresse des „Gläubigers“ im Ordnungsrecht*

Als zusätzliches Argument für die Rechtfertigung der Verjährung im Bürgerlichen Recht wird das Desinteresses des Gläubigers angeführt, seinen Anspruch gegenüber dem

¹¹¹⁰Siehe oben § 15. B. II.

¹¹¹¹Zu den Voraussetzungen eines solchen zeitlich beeinflussten Nachlassens der Haftung, vgl. BayVGH, NVwZ 1986, 942 (945).

¹¹¹²So ausdrücklich *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 18; *ders./Kummernmehr*, DVBl. 2000, 451 (455).

¹¹¹³*Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 311 ff.

¹¹¹⁴*Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1987, Tz. 216 (S. 80), Abschnitt 3.1.3.2. (S. 458 ff.)

¹¹¹⁵Vgl. die Anscheinsverursacherhaftung in § 303 Abs. 3 S. 1 UGB-BT. Siehe oben § 11. B. II.

Schuldner nicht rechtzeitig zu realisieren.¹¹¹⁶ In den regelmäßig rein bipolaren Rechte-Pflichten-Konstruktionen des Bürgerlichen Rechts kennt der Gläubiger regelmäßig den Anspruch, der ihm gegen den Schuldner zusteht. Das Allgemeine Landrecht sah aus diesem Grund noch vor, dass eine Verjährungsfrist nicht zu laufen beginnt, wenn der Gläubiger keine Kenntnis von dem Anspruch hat.¹¹¹⁷

Das Argument, die Verjährung sei gerechtfertigt, weil der Gläubiger ja über einen langen Zeitraum nicht von seinem Recht Gebrauch machte, lässt sich aber gerade nicht übertragen auf ordnungsrechtliche Situationen: Desinteresse der Behörde an einer über Jahre andauernden, dennoch ständig aktuellen Gefahrbeseitigung ist selten, lässt sich mithin aber gegebenenfalls über die Verwirkung lösen, sofern der dadurch aktivierte Vertrauensschutz die anderen betroffenen Interessen überragt.¹¹¹⁸

Gerade bei dem Gros ordnungsrechtlicher „Langzeitgefahren“, den latenten Gefahren, ist diese Interessen- bzw. Desinteressenlage nicht gegeben. Die Behörde wird bei Erkennen einer Gefahr eher früher als später eingreifen. Voraussetzung dafür allerdings ist die Erkennbarkeit der Gefahr bzw. zumindest der Verdacht einer Gefahr.¹¹¹⁹

Im öffentlichen Recht gibt es im Gegensatz zum Zivilrecht einen gesetzlichen Zwang zur Geltendmachung von Eingriffsrechten.¹¹²⁰ Das Interesse des Anspruchsinhabers an der Durchsetzung seines berechtigten Anspruchs und das Interesse des Anspruchsadressaten, dem Anspruch gegenüberstehende Einreden und Einwendungen entgegenzusetzen, stehen sich als Grundkonstellation gegenüber.¹¹²¹ Den Gläubiger trifft im Zivilrecht aber gerade keine Pflicht oder Obliegenheit, seinen Anspruch geltend zu machen.¹¹²² Er ist lediglich nach Treu und Glauben gehalten, nicht den Eindruck zu erwecken, er werde seinen Anspruch nicht geltend machen.¹¹²³ Es liegt auf der Hand, dass dieser Grundsatz des „Neminem laedit, qui suo iure non utitur“ im öffentlichen Recht insoweit gerade keine Geltung entfaltet. Anders als im Zivilrecht ist es daher im öffentlichen Recht, wo der Staat gesetzlich verpflichtet ist, im Interesse der Allgemeinheit und dem des konkret Betroffenen einzugreifen. Im öffentlichen Recht ist es daher gerade nicht unschädlich, wenn der Staat sein Recht nicht geltend macht.

¹¹¹⁶ *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 512,

¹¹¹⁷ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S.24.

¹¹¹⁸ Siehe oben § 14. B.

¹¹¹⁹ Bei OVG Münster, NVwZ 1997, 507 ging es ja gerade um einen Eingriff wegen Gefahrerforschung; die Behörde reagierte auf eine mögliche Verdachtslage

¹¹²⁰ *Lisken*, in: ders./Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. C Rdnr. 1 ff.

¹¹²¹ *Diehl*, Gewährleistungsfristen und Verjährung – BGB und VOB, S. 129.

¹¹²² *Spiro*, Zur neueren Geschichte des Satzes „Agere non valenti non currit praescriptio“, S. 585 Fn. 4; *Savigny*, System des heutigen Römischen Rechts, Band 5, S. 270. Digesten L, 17, 155: „Non videtur vim farce, qui iure suo utitur, et ordinaria actione expertitur“, was im Umkehrschluss dazu führt: „Neminem laedit, qui suo iure non utitur.“

¹¹²³ Das kennzeichnet wiederum das Umstandsmoment der Verwirkung, *Heinrichs*, in: Palandt § 242 Rdnr. 95; vgl. oben § 14. B.

e) *Hoheitlicher Anspruch und Verjährbarkeit*

Hoheitlichen Verhältnissen fehlt der spezifische zivilrechtliche Anspruchscharakter des § 194 Abs. 1 BGB. Dieser ist nicht subordinativ ausgestaltet. Mit anderen Worten: Die hoheitliche Eingriffsermächtigung steht im Widerspruch zum bürgerlich-rechtlichen Gleichordnungsverhältnis.¹¹²⁴ Im Ordnungsrecht tritt der Staat wie sonst bei vermögensrechtlichen Ansprüchen eben gerade nicht auf wie ein Wirtschaftssubjekt.

Wegen der unterschiedlichen Interessenlage können in das öffentliche Recht nicht vorbehaltlos zivilrechtliche Wertungen übernommen werden. Allgemein gilt auf Grund der grundsätzlichen unterschiedlichen Zielsetzungen, Strukturen und Bewertungsmaßstäbe der beiden Rechtsordnungen, dass zivilrechtliche Wertungen nur übernommen werden können, wenn der zivilrechtliche Kontext mit dem öffentlich-rechtlichen Kontext übereinstimmt.¹¹²⁵ Die zivilrechtlichen Wertungen müssen mithin mit den jeweils in Frage stehenden öffentlich-rechtlichen vereinbar sein.¹¹²⁶

Bei der Beschränkung der vermögensrechtlichen Ansprüche des öffentlichen Rechts gibt es insofern keine Bedenken. Eine analogiefähige „Ähnlichkeit“ der Sachverhalte zwischen zivilrechtlicher und ordnungsrechtlicher Interessenlage ist jedoch offensichtlich nicht gegeben.

Letztlich weisen die dargestellten Unterschiede zwischen dem vom Effektivitätsgrundsatz geprägten subordinativen Ordnungsrecht und dem vom gleichgeordneten Wirtschaftsleben bestimmten, zivilrechtlich geprägten Verjährungsrecht in die Richtung der Meinung, die eine Legalisierung polizeiwidriger Umstände befürchtet.¹¹²⁷ Ob durch die Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs aber tatsächlich von der Struktur her eine Legalisierung polizeiwidriger Umstände zu befürchten ist, muss jedoch als Strukturargument losgelöst von der Frage der Möglichkeit einer Analogie untersucht werden.¹¹²⁸

4. **Planwidrige Regelungslücke?**

a) *Regelungslücke als Voraussetzung der Rechtsfortbildung*

Nimmt man einen „ähnlichen“ Sachverhalt wie bei der Verjährung im Zivilrecht oder bei vermögensrechtlichen Sachverhalten des Verwaltungsrechts indes bei der Verjährung der Ordnungspflicht an, so ist damit zugleich indiziert, dass die weitere Voraussetzung der

¹¹²⁴ *Kniesel*, BB 1997, 2009 (2013); OVG Münster, NVwZ 1997, 509 (511).

¹¹²⁵ Vgl. *Erichsen*, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 29 Rdnr. 2.

¹¹²⁶ *Ossenbühl*, DVBl. 1990, 963 (966); auch *Jarass*, VVDStRL 50 (1991), 238 (250).

¹¹²⁷ Siehe dazu näher oben § 13. C. IV.

¹¹²⁸ Siehe unten § 19. B.

entsprechenden Anwendung, das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke gegeben ist, die gerade durch die analoge Anwendung ausgefüllt wird.¹¹²⁹

Eine planwidrige Regelungslücke könnte sich insofern ergeben, als man das Schweigen des Gesetzgebers dahingehend deuten könnte, dass die Frage der Verjährbarkeit des Gefahrbeseitigungsanspruches insbesondere für das BBodSchG der Lehre und Rechtsprechung überlassen worden sei.¹¹³⁰ Dem wird allerdings widersprochen.¹¹³¹ Dafür, dass diese Voraussetzung für eine Rechtsfortbildung nicht vorliegt, spricht zum einen, dass die „Ewigkeitshaftung“ schon lange diskutiert wird, der Gesetzgeber es aber bisher nicht für nötig empfunden hat, eine entsprechende Regelung zu treffen.

b) *Offene Begrenzungsdiskussion vor und während des Gesetzgebungsprozesses für das BBodSchG*

Gerade im Rahmen des BBodSchG hätte sich eine Gelegenheit ergeben, das hinreichend bekannte Problem endgültig zu lösen. Noch unmittelbar vor Einleitung des Gesetzgebungsprozesses hinsichtlich des BBodSchG wurde auf dem 60. Juristentag der 56. Antrag in der Abteilung Umweltrecht von *Heuvels/Pinger* eingebracht, der lautete „Die Haftung des Handlungsstörers und des Gesamtrechtsnachfolgers sollte dreißig Jahre nach Begehung der Handlung verjähren“. Dieser Antrag wurde eindeutig mit 25 zu 34 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt.¹¹³² Während das BBodSchG Gegenstand des Gesetzgebungsprozesses war, ergingen die oben genannten Entscheidungen des OVG Münster¹¹³³ und des VGH Mannheim¹¹³⁴ mit ihrer unmissverständlichen Tendenz gegen eine Verjährung im Ordnungsrecht.

Eine Einführung der ordnungsrechtlichen Verjährung durch den Gesetzgeber wäre mit dem BBodSchG möglich gewesen, eine aktuelle Diskussion war während des Gesetzgebungsprozesses in vollem Gange.¹¹³⁵ Der Gesetzgeber ist aber gerade nicht tätig geworden. Selbst im Rahmen des Regierungsentwurfs fand keine thematische Auseinandersetzung statt.¹¹³⁶

¹¹²⁹ *Canaris*, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 78; für den konkreten Fall *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Altlastenrechts, S. 83 (118).

¹¹³⁰ Vgl. *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 170, zu der Tatsache, dass das Schweigen des Regierungsentwurfs des BBodSchG zur Frage der Gesamtrechnachfolgerhaftung kein Präjudiz für die Gerichte dargestellt hätte.

¹¹³¹ *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Altlastenrechts, S. 83 (118); *Würtenberger*, in: *ders./Heckmann/Riggert*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 621; *Trunit*, Die Altlastenhaftung des Rechtsnachfolgers, S. 112.

¹¹³² 60. Juristentag: Die Beschlüsse, NJW 1994, 3075 (3077).

¹¹³³ NVwZ 1997, 507.

¹¹³⁴ NVwZ-RR 1996, 387.

¹¹³⁵ Siehe zum Streitstand § 13. C.

¹¹³⁶ BT-Drucks. 13/6701.

c) *Rein vermögensrechtliche Verjährungsregelungen des BBodSchG*

Zudem ist zu beachten, dass das BBodSchG lediglich eine nur auf vermögensrechtliche Ansprüche bezogene Verjährungsregelung im Hinblick auf den Ausgleichsanspruch in § 24 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 BBodSchG¹¹³⁷ bzw. eine Ausschlussfrist für den Anspruch aus Wertausgleich in § 25 Abs. 3 S. 4 BBodSchG trifft. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass der Bundesgesetzgeber nur für diese speziellen Fälle der Zahlungspflicht im BBodSchG überhaupt eine Verjährungsregelung treffen wollte und eine Verjährung von primären Handlungspflichten jedenfalls nicht anerkennen wollte.¹¹³⁸

So wird auch dort, wo davon ausgegangen wird, dass der Gesetzgeber sich im Hinblick auf umstrittene Begrenzungstatbestände der Sanierungspflicht – insbesondere das Problem der gestörten Privatnützigkeit, aber auch die Problematik der Legalisierungswirkung von Genehmigungen – mit dem Ziel zurückgehalten hat, die Klärung diesbezüglich den Gerichten zu überlassen, das Problem der Verjährung der Sanierungspflicht im Zusammenhang mit der selbstauferlegten gesetzgeberischen Zurückhaltung ausgerechnet nicht erwähnt.¹¹³⁹

d) *Explizite Klärung anderer Streitfragen im BBodSchG*

Statt der Verjährung der Sanierungspflicht wurden andere umstrittene Rechtsfragen des Altlastenrechts aufgegriffen und geklärt: Die Rechtsnachfolge in ordnungsrechtliche Pflichten wurde, trotz Herleitbarkeit im Wege der Rechtsfortbildung, im BBodSchG ausdrücklich normiert¹¹⁴⁰ – nicht aber die Verjährung.

Auch die vom Rechtsgedanken von Treu und Glauben abgeleitete und geprägte Durchgriffshaftung aus handels- und gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund wurde normiert.¹¹⁴¹ Die Durchgriffshaftung als gesellschaftsrechtlichen Rechtsgrund gemäß § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG basiert auf § 242 BGB als allgemeinem Rechtsgedanken. Dass dieser Rechtsgedanke seine konkrete Ausgestaltung als Durchgriffshaftung ursprünglich im Zivilrecht erfahren hat, lässt sich aus der Regierungsbegründung entnehmen.¹¹⁴² Die Durchgriffshaftung wurde dabei sogar normiert, obwohl die Inanspruchnahme gesellschaftsrechtlich Einstandspflichtiger im öffentlichen Recht auch schon richterrechtlich ohne entsprechende Normierung vorgenommen wurde.¹¹⁴³

¹¹³⁷ Vgl. hierzu *Frenz*, BBodSchG, § 24 Rdnr. 39 f.

¹¹³⁸ *Queitsch*, BBodSchG, S. 50.

¹¹³⁹ *Kutzschbach/Pohl*, JURA 2000, 225 (228).

¹¹⁴⁰ Vgl. oben § 4. E.

¹¹⁴¹ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 87.

¹¹⁴² Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

¹¹⁴³ Vgl. BSG, NJW 1984, 2117 (2118) zum Haftungsdurchgriff gegen einen GmbH-Gesellschafter wegen des gegen die GmbH bestehenden Anspruchs der Bundesanstalt für Arbeit auf Rückzahlung von Sozialleistungen.

Gesamtrechtsnachfolge und Durchgriffshaftung sind zwar Ausweitungen des Kreises der Haftenden und mussten allein schon deshalb normativ geregelt werden. Aber auch die Verjährung des gegenüber einem Pflichtigen bestehenden Gefahrbeseitigungsanspruchs könnte dem Vorbehalt des Gesetzes unterfallen.¹¹⁴⁴ Die Nichtnormierung der Verjährung war daher, betrachtet man die Genese des BBodSchG, plangerecht.

5. Fazit: Keine „Ähnlichkeit“ zwischen den von § 194 BGB geregelten Sachverhalten und der ordnungsrechtlichen Ewigkeitshaftung

Schließlich bleibt anzumerken, dass die Verwaltungsgerichte¹¹⁴⁵ die Erweiterung der zivilrechtlichen Verjährung nur auf die „ähnlichen“ Fälle der vermögensrechtlichen Ansprüche des öffentlichen Rechts erweitert haben. Diese „Ähnlichkeit“ aber ist offensichtlich im Falle des Gefahrbeseitigungsanspruchs nicht gegeben.¹¹⁴⁶

Das BVerwG hat die „entsprechende Anwendung der (Verjährungs-)Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches“ bei einem vermögensrechtlichen Bußgeldanspruch zugelassen, aber gleichzeitig unter Hinweis auf *Forsthoff*¹¹⁴⁷ hinzugefügt, dass diese entsprechende Anwendung „allerdings für jeden Fachbereich und für jede Einzelschrift von einer besonderen Prüfung abhängig zu machen ist“.¹¹⁴⁸ Mit anderen Worten: Die „Ähnlichkeit“ zwischen bürgerlich-rechtlichen und anderen Sachverhalten ist stets zu prüfen. Diese Prüfung haben in der Rechtsprechung nur vermögensrechtliche Ansprüche des Verwaltungsrechts bestanden;¹¹⁴⁹ jenseits der vermögensrechtlichen Ansprüche wurde diese „Ähnlichkeit“ der Sachverhalte nicht anerkannt.¹¹⁵⁰ Eine Ausweitung der Verjährung auf die ordnungsrechtliche Primärebene im Wege der Analogie ist deshalb ausgeschlossen.

6. Abschließend: Zur spezifischen Begrenzung der Rechtsnachfolgerhaftung

a) Keine spezifische zeitliche Grenze für die Gesamtrechtsnachfolgerhaftung

Etwas anderes gilt auch nicht für die Fälle, in denen der Gefahrbeseitigungsanspruch im Wege der Gesamtrechtsnachfolge perpetuiert wird. Zwar wird das Problem der Ewigkeitshaftung in direktem Zusammenhang mit der Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht gebracht.¹¹⁵¹ Selbst dort, wo die Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht

¹¹⁴⁴Vgl. dazu unten § 18.

¹¹⁴⁵Siehe oben B.

¹¹⁴⁶Im Ergebnis auch *Trunit*, NVwZ 2001, 1126 (1128).

¹¹⁴⁷*Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 167.

¹¹⁴⁸BVerwGE 28, 336 (338).

¹¹⁴⁹BVerwGE 75, 173 (179); 69, 227 (233); 66, 256 (257); 57, 306 (307); 48, 279 (286 f.); 42, 353 (356); 34, 97; 28, 336 (338); 23, 166 (167); BVerwG, DVBl. 1983, 504; RiA 1983, 150; OVG Münster, NJW 1981, 1328; OVG 21, 247 (249); VGH Kassel, NVwZ-RR 1994, 129; BSGE 22, 173; 19, 88; BGH, NJW 1985, 2324 (2325).

¹¹⁵⁰BVerwGE 28, 336 (338).

¹¹⁵¹*Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, 1995, S. 74 f.; zum BBodSchG: *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 181 ff.; *Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr.

im Ergebnis abgelehnt wird, wird ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen beiden Problemkreisen hergestellt.¹¹⁵² Gerade die vielfache Bejahung der Rechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht in der ordnungsrechtlichen Diskussion hat zur Diskussion über die „Ewigkeitshaftung“ und ihrer Begrenzung geführt.¹¹⁵³ Dass durch die Übernahme der zivilrechtlichen Wertungen des Gesamtrechtsnachfolgetatbestandes zugleich eine Transmission zivilrechtlicher Wertungen im Hinblick auf eine Begrenzung der Haftung geboten ist, ist unter zeitlichen Aspekten nicht herleitbar. Allenfalls kommt eine Begrenzung vom Umfang her auf den Wert des übernommenen Vermögens als sachnäheres Mittel in Betracht.

b) *Allenfalls: Begrenzung der Haftung auf den Wert des übernommenen Vermögens*

Die Frage der anderweitigen, sachnäheren Begrenzung speziell der Gesamtrechtsnachfolgerhaftung stellt sich insbesondere dann, wenn man die öffentlich-rechtliche Verjährung grundsätzlich als rechtfertigungsbedürftig gegenüber den Mitverantwortlichen bzw. der Allgemeinheit ansieht.¹¹⁵⁴ Dann stellt sich die Frage, ob es ein milderer Mittel zur Beschränkung insbesondere von durch Perpetuierung hervorgerufenen Haftungsketten gibt. Daher ist zunächst ein sachnäheres mit der Rechtsnachfolge eng verknüpftes Mittel zur Haftungsbesschränkung zu untersuchen.

Denkbar ist, dass die „Vermögenskontinuität“ der Gesamtrechtsnachfolge nicht nur als Zurechnungsgrund, sondern entsprechend dem Kommissionsentwurf des Umweltgesetzbuches nach § 348 Abs. 3 UGB-KomE¹¹⁵⁵ und dem Vorschlag des 60. Deutschen Juristentages¹¹⁵⁶ zugleich als Haftungsgrenze zu verstehen ist.¹¹⁵⁷ Damit würde auch die übergehende Polizeipflicht von einer Beschränkung der Rechtsnachfolgerhaftung auf den Wert des übergehenden Vermögens – gegebenenfalls im Wege des Verhältnismäßigkeitsprinzips – ergriffen.¹¹⁵⁸ Dies wird im Zusammenhang mit dem Gesamtrechtsnachfolgetatbestand des BBodSchG teilweise bejaht.¹¹⁵⁹

Diese Ansicht ist aber aus sich heraus nicht zwingend.¹¹⁶⁰ Ebenso wenig wie – jedenfalls nach der hier vertretenen Ansicht – die Haftung des Verursachers grundsätzlich begrenzt

15; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; Aus der Rechtsprechung: VG Köln, NVwZ 1994, 927 ff.; OVG Münster, NVwZ 1997, 507 ff.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 ff.

¹¹⁵²*Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 a.E.

¹¹⁵³Dafür steht *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, exemplarisch.

¹¹⁵⁴Dazu unten § 18.

¹¹⁵⁵§ 348 Abs. 3 UGB-KomE; *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch.

¹¹⁵⁶Beschlüsse 50 und 55 b, NJW 1994, 3075 (3077).

¹¹⁵⁷*Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (360); *von Mutius/M. Nolte*, DÖV 2000, 1 (5); *M. Nolte*, NVwZ 2000, 1135 (1136); im Ergebnis auch *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 20; *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 57.

¹¹⁵⁸*Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (360).

¹¹⁵⁹*Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (359 f.); *dies.*, altlasten spektrum 1998, 75 (77).

¹¹⁶⁰*Müggenborg*, SächsVBl. 2000, 108.

ist,¹¹⁶¹ ist auch die Haftung von dessen Gesamtrechtsnachfolger grundsätzlich begrenzt.¹¹⁶² Durch den Übergang der Verantwortlichkeit wird diese nicht automatisch geringer.

Dies hat für die Sanierungspflicht auch seinen Grund im Telos der die Pflicht zuweisenden Vorschrift des § 4 Abs. 3 BBodSchG, nämlich in der lückenlosen Gewährleistung der Verhinderung des Entschlüpfens aus der Haftung.¹¹⁶³ Es kann nicht sein, dass sich der grundsätzlich unbegrenzt haftende Verursacher seiner Verantwortung dadurch entzieht, dass er sein Vermögen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge überträgt und dadurch die Kosten für eine Sanierung, soweit sie den Wert des Grundstücks bzw. des übertragenen Vermögens übersteigen, letztlich der Allgemeinheit aufbürdet.¹¹⁶⁴

Sofern eine Begrenzung wünschenswert ist, bedarf dies der Entscheidung des Gesetzgebers.¹¹⁶⁵ Dieser hat zwischen den Interessen der Rechtsnachfolger und den Interessen der Allgemeinheit auf Durchsetzung des Verursacherprinzips abzuwägen. Eine Vorschrift, die dem § 348 Abs. 3 UGB-KomE entspricht, findet sich im BBodSchG jedenfalls nicht. Die prinzipielle Grenzenlosigkeit der Haftung führt auch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Gesamtrechtsnachfolgerhaftung.¹¹⁶⁶

Nachträgliche Beschränkungsmöglichkeiten auf den Wert des übernommenen Vermögens, wie sie im Erbrecht vorgesehen sind,¹¹⁶⁷ gibt es bei den gesellschaftsrechtlichen Gesamtrechtsnachfolgetatbeständen wie der Verschmelzung ohnehin nicht.¹¹⁶⁸ Der übernehmende Rechtsträger haftet für Verbindlichkeiten des übertragenden Rechtsträgers unbeschränkt.¹¹⁶⁹

Für die Verjährung bedeutet das, dass eine spezifische zeitliche Grenze durch die Rechtsnachfolge auf jeden Fall abzulehnen ist, wenn bereits die sachnähere Begrenzung auf das übernommene Vermögen abgelehnt werden muss.

¹¹⁶¹ Oerder, DVBl. 1992, 691 (692).

¹¹⁶² Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a; Müggenborg, SächsVBl. 2000, 108. Vgl. zur unbegrenzten Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers auch oben § 4. F. II.

¹¹⁶³ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 52.

¹¹⁶⁴ Müggenborg, SächsVBl. 2000, 108.

¹¹⁶⁵ Müggenborg, SächsVBl. 2000, 108.

¹¹⁶⁶ So aber wohl Spieth/Wolfers, NVwZ 1999, 355 (359 f.).

¹¹⁶⁷ Siehe oben § 12. B. III. 3. b.

¹¹⁶⁸ Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a.

¹¹⁶⁹ Vgl. oben § 4. C. III. 2.

V. Die Verjährung als allgemeines Rechtsprinzip mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit

1. Rekurs auf das in der Verjährung angelegte Prinzip

Die Ausfüllung des rechtlichen Bedürfnisses nach Verjährung der ordnungsrechtlichen Pflicht könnte sich indes im Wege des Rekurses auf ein „im Gesetz angelegtes Prinzip“¹¹⁷⁰ begründen. Das wäre dann der Fall, wenn der im Gesetz nicht ausdrücklich geregelte Sachverhalt (Verjährung der Ordnungspflicht) ein solcher ist, auf den das Prinzip, die Verjährung samt der sie rechtfertigenden Gründe, (ebenfalls) zutrifft, gleichzeitig ein sachlicher Grund, im vorliegenden Fall eine Ausnahme von dem besagten Prinzip zu machen, aber nicht zutrifft.¹¹⁷¹

Ist eine Norm des Zivilrechts als allgemeines Rechtsprinzip unmittelbar auch im öffentlichen Recht anwendbar, bedarf es gar keiner entsprechenden Anwendung dieser Norm im Wege der Analogie.¹¹⁷² Der Unterschied des Rückgriff auf Normen des Privatrechts im Wege der Heranziehung eines allgemeinen Rechtsprinzips ergibt sich daraus, dass hier Verengungen durch den Rekurs auf allgemeingültige Prinzipien abgestreift werden, die bei der Analogie unüberwindbar sind.¹¹⁷³

Da die Verjährung auch im öffentlichen Interesse besteht¹¹⁷⁴ und daher vertreten wird, dass die Verjährung eine allgemeingültige Rechtserscheinung darstellt,¹¹⁷⁵ könnte sie auch für das Ordnungsrecht Geltung entfalten.

2. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Unter den allgemeingültigen Prinzipien ist der von *Wolff*¹¹⁷⁶ entwickelte allgemeine Rechtsgrundsatz am stärksten ausgeprägt. Er überschreitet die Grenzen der gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung, stellt mithin selbst als Grundsatz die Quelle geltenden Rechts dar. Es handelt sich bei Rechtsgrundsätzen nämlich um fundamentale Rechtsnormen, die über den geschriebenen Rechtsquellen stehen¹¹⁷⁷ und sich aus der Anwendung des Prinzips der Gerechtigkeit auf Interessenlagen allgemeiner Art ergeben.¹¹⁷⁸

¹¹⁷⁰ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

¹¹⁷¹ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

¹¹⁷² *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 55.

¹¹⁷³ *Weyreuther*, DÖV 1989, 321 (326); *Zweifel*, Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, S. 13; *Schack*, BB 1954, 1037 (1039).

¹¹⁷⁴ *Oetker*, Die Verjährung, S. 38.

¹¹⁷⁵ *Zweifel*, Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, S. 9, a.A. *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 61.

¹¹⁷⁶ *Wolff*, in Gedächtnisschrift für Jellinek, S. 33 ff.; vgl. auch *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 173.

¹¹⁷⁷ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 56 hebt besonders diesen Aspekt hervor.

¹¹⁷⁸ *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 25 Rdnr. 2.

3. Allgemeine Rechtsgedanken

Von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen sind wiederum die allgemeinen Rechtsgedanken zu unterscheiden.¹¹⁷⁹ Dies sind diejenigen Regeln, die zwar nicht unmittelbar aus dem Gerechtigkeitsprinzip ableitbar sind, aber doch einen positiv-rechtlich zum Ausdruck gekommenen Gedanken enthalten, der in seiner Bedeutung über das jeweilige Rechtsgebiet hinausgeht.¹¹⁸⁰ Das BSG hat dazu ausgeführt: „Es ist anerkanntem Rechts, dass Rechtsgestaltungen verschiedenster Art dem Privatrecht und dem öffentlichen Recht gemeinsam sind. Bringt die Regelung des Privatrechts einen allgemeinen Rechtsgedanken zum Ausdruck, der für das öffentliche Recht gleichfalls gilt, so darf sie zur Ausfüllung einer Lücke des positiven Rechts herangezogen werden.“¹¹⁸¹ Hierzu wird auch teilweise die Verjährung gerechnet.¹¹⁸²

4. Verjährung im Ordnungsrecht als allgemeiner Rechtsgedanke?

Eine Verjährung, die als allgemeiner Rechtsgedanken auch den Gefahrabwendungsanspruch erfasst, kann es allerdings nicht geben.

Zwar wird die Verjährung teilweise als allgemeiner Rechtsgedanke angesehen; aber nicht über die dargestellten Grenzen der vermögensrechtlichen Zuordnung hinaus.¹¹⁸³ Wenn die Verjährung einen allgemeinen Rechtsgedanken darstellt, dann allenfalls für den dargestellten Bereich der Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche.¹¹⁸⁴

Der Rückgriff auf ein „im Gesetz angelegtes Prinzip“ im Bereich der gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung¹¹⁸⁵ ist nämlich nur dann erlaubt, wenn das besagte Prinzip auch auf den im Gesetz nicht ausdrücklich geregelten Sachverhalt zutrifft, ihm wie bei der Analogie „ähnlich“ ist. Dies setzt also voraus, dass zwischen den Sachverhalten, wo das Prinzip gilt und dort, wo es nicht gilt, ebenfalls eine „Ähnlichkeit“ der Sachverhalte gegeben sein muss. Andernfalls gäbe es gar keine tauglichen Differenzierungskriterien für die Frage, wo das fragliche Prinzip greifen darf und wo nicht. Eine „Ähnlichkeit“ zwischen den Be-

¹¹⁷⁹ Hardt, DÖV 1971, 685 (687 f.).

¹¹⁸⁰ Hardt, DÖV 1971, 685 (687); Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 168; Simons, Leistungsstörungen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse, S. 125 f.; Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 57; Götz, DVBl. 1961, 433 (434).

¹¹⁸¹ BSG, NJW 1958, 886; vgl. auch BGHZ 34, 344.

¹¹⁸² Zweifel, Zeitablauf als Übergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, S. 9.

¹¹⁸³ Zweifel, Zeitablauf als Übergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, S. 9.

¹¹⁸⁴ Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 57 ff.: Selbst bezogen auf vermögensrechtliche Ansprüche wird aber die Verjährung als allgemeiner Rechtsgedanke abgelehnt, da die Allgemeingültigkeit des Inhalts des zivilrechtlich geprägten Verjährungsrechts gar nicht wie von Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, S. 173 gefordert „evident“ sei. Das zivilrechtlich geprägte Verjährungsrecht sei in seiner in §§ 194-218 BGB zur Geltung kommenden Detailtreue zu spezifisch bezogen auf originäre zivilrechtliche Situationen. Daher könne auch für diesen Bereich die Verjährung im Verwaltungsrecht nur im Wege der Analogie herangezogen werden, Lange, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 59 ff.

¹¹⁸⁵ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 202.

reichen, wo der Staat wie ein Wirtschaftssubjekt auftritt und denen, wo er Gefahrbekämpfung veranlasst, sind – wie dargestellt – nicht gegeben.¹¹⁸⁶

5. Verjährung im Ordnungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz?

Teilweise wird deshalb die Ansicht vertreten, dass eine Verjährung der Ordnungspflicht zwingend aus dem Rechtsstaatsprinzip geboten ist.¹¹⁸⁷ Grund für das allgemeingültige Rechtsprinzip der Verjährung sei nämlich das Bedürfnis nach Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.¹¹⁸⁸ Mithin geht es um die Begegnung der Problematik der „Ewigkeitshaftung“ und deren verfassungsrechtlicher Dimension,¹¹⁸⁹ die eine eben solche verfassungsrechtlich gebotene Beschränkung indiziere.¹¹⁹⁰

Deshalb sei der Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips zwingend Priorität einzuräumen. Hintergrund dieser Priorität ist das Rechtsstaatsprinzip als elementares Prinzip des Grundgesetzes.¹¹⁹¹ Zur Rechtsstaatlichkeit gehört neben der materiellen Gerechtigkeit auch die Rechtssicherheit.¹¹⁹² Es handelt sich dabei um ein tragendes Prinzip, das in zahlreichen Vorschriften näher konkretisiert ist.¹¹⁹³ Vom Rechtsstaatsprinzip können sich daher auch prinzipiell konkrete Konsequenzen ableiten lassen.¹¹⁹⁴

VI. Kritik an der Herleitungskonzeption

1. Gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung

Das Verjährungsrecht auf den ganz und gar unähnlichen Sachverhalt¹¹⁹⁵ des Ordnungsrechts zu übertragen, stellt eine gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung dar.¹¹⁹⁶ Da keine „Ähnlichkeit“ zwischen der ordnungsrechtlichen Primärebene und den vermögensrechtlichen Ansprüchen des Verwaltungsrechts besteht,¹¹⁹⁷ wird unmittelbar auf rechtsstaatliche

¹¹⁸⁶Vgl. oben zur Analogie IV.

¹¹⁸⁷Wieland, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 156 ff.; auch noch *Württemberg.*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992), Kap. 7 Rdnr. 365; jetzt aber skeptisch, *ders.*, in: *ders./Heckmann/Riggert*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 621 f.

¹¹⁸⁸Wieland, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 160.

¹¹⁸⁹BayVG, UPR 1997, 193; Schenke, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 181 a.E.; *Württemberg.*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht II (1. Auflage 1992), Kap. 7 Rdnr. 365; von *Lersner/Wendenburg*, Recht der Abfallbeseitigung, Kommentar AbfG, § 10 Rdnr. 10.

¹¹⁹⁰Gärtner, UPR 1997, 452; *Spieth/Wolfers*, altlasten spektrum 1998, 75;

¹¹⁹¹BVerfGE 1, 14; 20, 323 (331).

¹¹⁹²BVerfGE 7, 89 (92 f.); 13, 261 (271).

¹¹⁹³Jarass, in: *ders./Pieroth*, GG, Art. 20 Rdnr. 28; BVerfGE 2, 380 (403); 20, 323 (331).

¹¹⁹⁴Jarass, in: *ders./Pieroth*, GG, Art. 20 Rdnr. 29; völlig gegen eine solche Konkretisierung *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 14 ff.

¹¹⁹⁵Siehe oben IV.

¹¹⁹⁶Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 187; *Schwabe*, DVBl. 1997, 352.

¹¹⁹⁷Siehe oben IV. 5.

Prinzipien und die Verjährung als Rechtsgrundsatz im Sinne *Wolffs* rekurriert.¹¹⁹⁸ Dort, wo eine gesetzesimmanente Rechtsfortbildung nicht mehr möglich ist, bedarf es zusätzlicher, besonderer Gründe für eine solche gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung.¹¹⁹⁹ Das BVerwG hat ausgeführt, dass „neben dem geschriebenen Recht und neben dem Gewohnheitsrecht den allgemeinen Rechtsgrundsätzen Rechtsverbindlichkeit nur dann zuerkannt werden kann, wenn sie sich auf fundamentale, als solche der Disposition des Gesetzgebers entzogene Prinzipien des Rechts und der Gerechtigkeit zurückführen lassen oder selbst Sätze von rechtsfundamentaler Bedeutung sind.“¹²⁰⁰ Als ein solcher zusätzlicher Grund wird hier der zwingende Charakter des rechtsstaatlichen Prinzips im Hinblick auf die Rechtssicherheit ins Feld geführt.¹²⁰¹

2. Gebotene Zurückhaltung beim Rekurs auf die Rechtsstaatlichkeit

Lange schließt allerdings völlig aus, dass es sich bei der Verjährung um einen fundamentalen Rechtsgrundsatz im Sinne *Wolffs* handelt. Die Verjährung hat bereits gar keinen Rechtsquellencharakter, sei nicht aus dem Rechtsprinzip, also der Gerechtigkeit als solcher, ableitbar,¹²⁰² sondern allenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip.¹²⁰³ Erst das Rechtsstaatsprinzip stellt sich in der Zusammenschau als allgemeiner Rechtsgrundsatz dar,¹²⁰⁴ von dem nur Teilbereiche im GG verankert sind.¹²⁰⁵ Der Verjährung selbst wird dieser Rang nicht eingeräumt.¹²⁰⁶

Selbst ein Rückgriff auf das allgemeine Rechtsstaatsprinzip bei denjenigen Bereichen, die im GG eine nähere Ausgestaltung¹²⁰⁷ erfahren haben, ist regelmäßig unnötig und grundsätzlich unzulässig.¹²⁰⁸ Ein Rückgriff ist mithin prinzipiell nur da möglich, wo er von Nöten und noch nirgendwo als Teilbereich geregelt ist.¹²⁰⁹ Bei der Ableitung konkreter Konsequenzen aus dem Rechtsstaatsprinzip ist „wegen der Weite und der Unbestimmtheit des Rechtsstaatsprinzips mit Behutsamkeit umzugehen.“¹²¹⁰ Ansonsten läuft das Rechtsstaats-

¹¹⁹⁸ *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 146 ff.

¹¹⁹⁹ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 188.

¹²⁰⁰ BVerwGE 42, 222 (227).

¹²⁰¹ *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 156.

¹²⁰² Vgl. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 25 Rdnr. 2 f.

¹²⁰³ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 55 f.

¹²⁰⁴ BVerfGE 7, 89 (92 f.); 45, 187 (246); 52, 131 (144 f.).

¹²⁰⁵ BVerfGE 30, 1 (24 f.).

¹²⁰⁶ *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 55 f.

¹²⁰⁷ So hat das Prinzip der Rechtssicherheit im strafprozessualen Bereich bei den Justizgrundrechten bereits eine nähere Ausgestaltung erlebt.

¹²⁰⁸ *Schmidt-Aßmann*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, § 24 Rdnr. 7.

¹²⁰⁹ *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, Art. 20 Rdnr. 29.

¹²¹⁰ BVerfGE 57, 250 (276); die Formel wird in BVerfGE 70, 297 (308) wiederholt.

prinzip Gefahr, für die Verfassungswidrigkeit jeglichen Rechtsverstößes herangezogen zu werden.¹²¹¹

Im Einzelnen können sich aus dem Rechtsstaatsprinzip zwar Folgerungen für Rechtssicherheit, Bestimmtheit und Vertrauensschutz ergeben,¹²¹² es verbleibt aber Sache des Gesetzgeber zwischen möglichen Alternativen bei der normativen Konkretisierung eines Verfassungsgrundsatzes zu wählen.¹²¹³ Erst wenn sich bei Berücksichtigung aller Umstände und nicht zuletzt der im Rechtsstaatsprinzip angelegten Gegenläufigkeit zweifelsfrei ergibt, dass rechtsstaatlich unverzichtbare Erfordernisse nicht mehr gewahrt sind, können daraus konkrete Folgerungen gezogen werden,¹²¹⁴ wobei in allen Einzelheiten bestimmte Ge- und Verbote ebenfalls dem Rechtsstaatsprinzip zu entnehmen sind.¹²¹⁵

Zwar wirft *Wieland* ein, dass dann keine Gefahr für die Überfrachtung des Rechtsstaatsprinzips bestünde, wenn auf fundamentale, das Rechtsstaatsprinzip konstituierende Prinzipien wie auf die Rechtssicherheit Bezug genommen werde.¹²¹⁶ Doch diese Argumentation verkennt, dass das Rechtsstaatsprinzip auf Interessenausgleich¹²¹⁷ und nicht auf einseitige Begünstigung bestimmter Interessenträger ausgerichtet ist, selbst wenn deren Belastung im konkreten Fall durch zeitliche Haftungsüberfrachtung sehr groß sein mag. Dies ergibt sich aus der Natur des Rechtsstaatsprinzips als Hintergrund der Implikation eines Optimierung gebietenden Prinzipiencharakters.¹²¹⁸

3. „Prinzipien“ als Optimierungsgebot

*Alexy*¹²¹⁹, der grundsätzlich zwischen den Normtypen Regel und Prinzip unterscheidet, versteht allgemeine Rechtsgrundsätze als Prinzipien.¹²²⁰ Hintergrund hierfür ist, dass der Generalitätsgrad von Prinzipien gemeinhin höher ist als derjenige von Regeln, die dem Wenn-Dann-Schema entsprechen,¹²²¹ und diese nicht normiert sein müssen.¹²²² Weitere Unterscheidungskriterien zwischen Regeln und Prinzipien sind dabei die „Bestimmtheit der Anwendungsfälle“, die Genese beider Normtypen, die Explizitheit des Wertungsgehaltes, der Bezug zur Rechtsidee oder zu einem obersten Rechtsgesetz und die Bedeutung

¹²¹¹ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, § 20 III 2.

¹²¹² So etwa für das Strafverfahren BVerfGE 57, 250 (276).

¹²¹³ BVerfGE 70, 297 (308 f.). Näher dazu unten 5.

¹²¹⁴ BVerfGE 57, 250 (276).

¹²¹⁵ BVerfGE 52, 131 (144); 74, 129 (152); 90, 60 (86).

¹²¹⁶ *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 156.

¹²¹⁷ Zur Rechtsstaatlichkeit gehört schließlich eben auch die materielle Gerechtigkeit, BVerfGE 7, 89 (92 f.); 13, 261 (271).

¹²¹⁸ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 100 ff.

¹²¹⁹ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 71 ff.

¹²²⁰ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 72 f.

¹²²¹ So auch *Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, S. 414.

¹²²² *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 73.

für die Rechtsordnung. Entscheidend für *Alexy* ist die Charakterisierung der Prinzipien und damit der allgemeinen Rechtsgrundsätze als Optimierungsgebote,¹²²³ mithin wert- und zielbestimmende Normen, bei denen weder Tatbestands- noch Rechtsfolgemerkmale im Einzelnen festgelegt sein müssen.¹²²⁴ Prinzipien sind Normen, die gebieten, dass etwas gemessen an den rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten möglichst hohem Maße realisiert wird.¹²²⁵ Optimierungsgebote können in einem unterschiedlichen Grade erfüllt werden. Ihre Erfüllung hängt dabei nicht von den tatsächlichen, sondern von den rechtlichen Möglichkeiten ab. Der Bereich der rechtlichen Möglichkeiten wird eingegrenzt von gegenläufigen Prinzipien und Regeln.¹²²⁶

Danach sind Prinzipien Konflikt- bzw. Kollisionslösungsinstrumente, die zu einem möglichst optimalen Ausgleich der betroffenen Belange führen sollen.¹²²⁷ Konkret stehen sich im Ordnungs- und auch speziell im Altlastenrecht Störer- und Allgemeininteressen entgegen. Zudem sind gegebenenfalls auch die Interessen des konkret durch die Störung Betroffenen zu berücksichtigen. Im Rahmen dieses mehrpoligen Interessenkonfliktes muss ein in diesem Sinne zu verstehendes Prinzip die Optimierung des Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen und nicht allein die Optimierung der Durchsetzung des Verschonungsinteresses des Störers steuern.

4. Interessenausgleich als Optimierung

Ausgangspunkt der Erwägungen einer Verjährung des Gefahrabwendungsanspruchs ist freilich das öffentliche Interesse.¹²²⁸ Zu unterscheiden ist hier allerdings das „öffentliche Interesse“ auf Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, das vor dem Hintergrund eines multipolaren Interessensfeldes nur auf den Schuldner bezogen ist,¹²²⁹ und letztlich nur im Schuldnerinteresse besteht, wenn man die Interessen der anderen Beteiligten ausblendet, und das öffentliche Allgemeininteresse. Stellt man ab einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich dem vorbestimmten, von der Wertung der §§ 194 ff. BGB programmierten Zeitpunkt des Eintritts der Verjährung, das Schuldnerinteresse über alle anderen beteiligten Interessen, findet kein angemessener Interessenausgleich statt. Wichtiger als eine statische Festlegung, wann das Schuldnerinteresse in ein öffentliches Interesse „umkippt“, ist es daher, den Einzelausgleich auch noch nach dreißig Jahren zu garantieren.

¹²²³ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 75.

¹²²⁴ Vgl. auch *Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, S. 414.

¹²²⁵ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 75 f.

¹²²⁶ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 77.

¹²²⁷ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 78 f.

¹²²⁸ Siehe oben § 15. C.

¹²²⁹ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 59.

5. **Fazit: Keine Herleitung der Verjährung durch Rekurs auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz**

Ein Verweis auf die Rechtssicherheit als wesentliches Prinzip mit Allgemeingültigkeit¹²³⁰ genügt zur Annahme einer Verjährung auf der ordnungsrechtlichen Primärebene nicht. Denn dem pauschalen Verweis auf die Rechtssicherheit als Fundamentalprinzip der Rechtsstaatlichkeit kann ja entgegenhalten werden, auch der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes sei ein wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips, dessen Durchsetzung in Frage stünde, wenn man ohne Entscheidung des Gesetzgebers bestimmen wollte, inwieweit das Prinzip der Rechtssicherheit auszugestalten sei.

Die Rechtssicherheit wird zwar als zwingendes Motiv hinter der Verjährung genannt,¹²³¹ sie ist indes schwerlich operationalisierbar.¹²³² Der Begriff der Rechtssicherheit stammt überwiegend aus dem Prozessrecht, hat dort aber, anders etwa als die Rechtskraft, keine normierte Verankerung oder ein die Rechtssicherheit statuierendes Gesetzesgebot. Vielmehr kann die Rechtssicherheit nicht als ein Motiv begriffen werden, das bloß isoliert betrachtet und somit als Prinzip bestimmten rechtlichen Abläufen überstülpt werden kann.¹²³³

Letztlich steht der Rechtssicherheit als gegenläufiges Prinzip die Einzelfallgerechtigkeit gegenüber. Welches der beiden Motive im konkreten Widerstreit als gesetzgeberisches Motiv einen zu regelnden rechtlichen Ablauf dominieren soll, bleibt dem Gesetzgeber überlassen.¹²³⁴ Der Gesetzgeber kann darüber innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen nach seinen Vorstellungen befinden, und das Ergebnis, ob der Einzelfall oder die Rechtssicherheit den Vorzug genießt, ist, wenn das Gesetz schweigt, durch Auslegung zu ermitteln.¹²³⁵

D. **Fazit zur Herleitung**

Die Herleitung einer Verjährung ist mithin sehr problematisch und jedenfalls im Rahmen des Altlastenrechts, bei dem durch das BBodSchG ein im Hinblick auf Pflichtenbegrenzungen lückenloses Gesetz geschaffen wurde, im Ergebnis abzulehnen. Eine gesetzesimmanente Rechtsfortbildung innerhalb des Verjährungsrechts kann mangels „Ähnlichkeit“ der Sachverhalte nicht erreicht werden.¹²³⁶ Die Herleitung als Prinzip scheitert daran, dass

¹²³⁰ *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 168.

¹²³¹ *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 157.

¹²³² *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rdnr. 61.

¹²³³ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rdnr. 61.

¹²³⁴ Vgl. zum Strafprozessrecht BVerfGE 70, 297 (308).

¹²³⁵ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rdnr. 61

¹²³⁶ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 191, 202.

die Verjährung kein allgemeiner Rechtsgrundsatz ist, der universal Gültigkeit beansprucht.¹²³⁷

Zivilrechtliche Haftungstatbestände werden auch nicht dadurch begrenzt, dass die Haftung im Wege der Gesamtrechtsnachfolge übergeht. Das gilt nicht nur für den Umfang, sondern erst recht für deren zeitliche Begrenzung. Dass die Gesamtrechtsnachfolge der Auslöser für das Problem der „Ewigkeitshaftung“ ist, führt nicht zwingend zu der Annahme, dass deshalb auch eine zeitliche Begrenzung geboten ist.

§ 18 Einwände gegen ein zeitliches Begrenzungsinstitut ohne gesetzliche Grundlage

A. Ansatz: Nichtnormiertes zeitliches Begrenzungsinstitut als Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes

Im Ermangelung einer Regelung de lege lata geht es vorliegend um zwei Fragen: Zum einen um die Konsequenzen der Unmöglichkeit einer Herleitung der Verjährung in Ermangelung einer ausdrücklichen Normierung; zum anderen um die grundsätzliche Frage der Beschränkbarkeit der Polizeipflicht an sich.

Dabei ist zu beachten, dass den oben genannten Instituten der zeitbezogenen Wirkungen im Verwaltungsrecht¹²³⁸ gemeinsam ist, dass alle gesetzlich angeordnet sind. Bei der Verjährung der Ordnungspflicht ist dies gerade nicht der Fall.¹²³⁹

Zu prüfen ist, ob die Verjährung einen Grundrechtseingriff darstellen oder dem Vorbehalt des Gesetzes deshalb unterliegen könnte, weil sie unter dem Aspekt der Wesentlichkeitstheorie gegen ein verfassungsrechtlich verankertes Prinzip verstößt. Denkbar sind hier das Verursacherprinzip und das Prinzip der gerechten Lastenverteilung, die beide vom VGH Mannheim in diesem Zusammenhang angesprochen worden sind.¹²⁴⁰

B. Ordnungsrechtliche Verjährung als Grundrechtseingriff?

I. Belastung des „Anspruchsinhabers“?

1. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Verjährung im Zivilrecht

Im Zivilrecht wird die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Verjährung unter dem Aspekt der Belastung des Anspruchsinhabers diskutiert.¹²⁴¹ Die Einrede der zivilrechtli-

¹²³⁷So jetzt auch *Würtenberger*, in: ders./Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Rdnr. 621 f.

¹²³⁸Siehe oben § 14. C. I. 3.

¹²³⁹Siehe oben § 12.

¹²⁴⁰VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

¹²⁴¹*Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 21.

chen Verjährung führt bei ihrer Geltendmachung durch den Schuldner zur Nichtdurchsetzbarkeit des Anspruchs des Gläubigers. Damit wird der Gläubiger einseitig benachteiligt. Diese Benachteiligung stellt eine Reduzierung seiner Rechtsposition dar. Fraglich ist, ob diese verfassungsmäßig gerechtfertigt werden muss bzw. zu rechtfertigen ist. In Frage kommt im Bürgerlichen Recht aus Sicht des Gläubigers ein Eingriff in dessen gemäß Art. 14 GG geschütztes Eigentum, denn auch obligatorische Ansprüche unterfallen dem Art. 14 GG.¹²⁴² Allerdings unterfallen die Ansprüche dem Schutz des Art. 14 GG nur in ihrer jeweiligen privatrechtlichen Ausgestaltung. Diese Ausgestaltung sieht „von jeher“¹²⁴³ eine immanente Zeitbegrenzung vor. Der von Art. 14 GG geschützte Anspruch unterliegt diesem Schutz nur in dieser zeitlich begrenzten bzw. begrenzbaren Form, nicht darüber hinaus. Allein eine Verkürzung dieser von jeher geltenden Verjährungen müsste verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.¹²⁴⁴

2. Situation des „Anspruchsinhabers“ beim Gefahrbeseitigungsanspruch

Unabhängig davon, ob man im Zivilrecht letztlich einen verfassungsrechtlich zu rechtfertigenden Eingriff annimmt oder nicht, ist die Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs strukturell nicht mit der Verjährung im Zivilrecht vergleichbar, was den Aspekt der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung betrifft. Im Ordnungsrecht ist der Staat der originäre „Anspruchsinhaber“. Er macht sein Recht auf Gefahrbeseitigung geltend. Es geht mithin um ein originäres Recht des Staates und nicht um ein von der Verjährung betroffenes Grundrecht als ein Abwehrrecht gegen den Staat.¹²⁴⁵ Dementsprechend kann der Staat auch nicht Träger von Grundrechten sein, die durch die Verjährung verkürzt werden könnten.

II. Grundrechtseingriff bei den Betroffenen und anderen Störern?

Die Feststellung der Verjährung könnte jedoch einen Eingriff der Ordnungsbehörden in die Grundrechte derjenigen darstellen, die entweder von der Gefahr selbst betroffen sind bzw. die auch als aktuelle Pflichtige im weiteren Sinn in Betracht kommen, durch den verjährungsbedingten „Ausfall“ des Verhaltensverantwortlichen ins Visier der Ordnungsbehörden geraten und letztendlich selbst herangezogen werden. Stellte die institutionalisierte (d.h. die durch das Verjährungsinstitut vorprogrammierte) behördliche Entscheidung, den Verursacher wegen Verjährung von der Inanspruchnahme zu verschonen, (bzw. die verwaltungsgerichtliche Bestätigung dieser Entscheidung) einen Grundrechtseingriff dar, unterläge sie dem Vorbehalt des Gesetzes; müsste also vom Parlament angeordnet werden.

¹²⁴² *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rdnr. 199. Vgl. BVerfGE 45, 142 (179); 68, 193 (222).

¹²⁴³ *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 21, Fn. 20.

¹²⁴⁴ *Heinrichs*, VersR 1992, Sonderheft S. 6.

¹²⁴⁵ Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, § 65 IV m.w.N.

1. Grundrechtsverstoß beim konkret durch die Altlast Betroffen?

Die Verjährung könnte einen Eingriff in die Grundrechte der konkret von der Altlast Betroffenen darstellen. Also einen Eingriff bei denjenigen, die durch die schädliche Bodenveränderung gefährdet werden.¹²⁴⁶

Welche Grundrechte zur Disposition stehen, kann allerdings dahingestellt bleiben, schließlich muss beim Bestehen einer Gefahr notfalls die Behörde selbst einschreiten,¹²⁴⁷ so dass die durch die Verjährung hervorgerufene Untätigkeit des verantwortlichen Störers nicht zu einem Grundrechtseingriff beim Betroffenen führen kann. Dies ist erst recht beim Altlastenrecht der Fall, wo die Behörde durch Eigenvornahme zur effektiven Gefahrbanung regelmäßig „in Vorleistung tritt“, sei es durch Ersatzvornahme für einen Pflichtigen (etwa dem Zustandsstörer), dessen Pflicht noch nicht verjährt ist, oder, wenn kein anderer Pflichtiger derzeit greifbar sein sollte, durch unmittelbare Ausführung bzw. Sofortvollzug.¹²⁴⁸

2. Verjährung als Verstoß gegen Art. 2 und Art. 14 GG im Hinblick auf vorhandene Zustandsstörer?

a) *Andere Störer als Leidtragende der Verjährung?*

Möglich ist allerdings, dass die Verjährung einen Grundrechtseingriff bei den anderen Störern darstellt, gegenüber denen der Gefahrbeseitigungsanspruch noch nicht verjährt ist. Namentlich wäre dies beim Zustandsstörer der Fall, für dessen Verantwortlichkeit nicht denkbar ist, dass sie einer Verjährung unterliegt.¹²⁴⁹ Dies könnte auch für dritte Verhaltensstörer gelten, deren Mitverursachungsbeitrag später erfolgt ist und deshalb (noch) nicht der Verjährung unterliegt. Auch sie könnten als von der Verjährung der Altverursacherpflicht Betroffene in Frage kommen.¹²⁵⁰ Theoretisch stellt die Verjährung für andere Verursacher aber keine Benachteiligung dar, da jeder Verursacher im Grundsatz nur für seinen Verursachungsbeitrag haftet.¹²⁵¹

b) *Theoretisch betroffene Schutzbereiche beim Zustandsstörer*

Es stellt sich für den Zustandsstörer die Frage, ob die Schutzbereiche der möglicherweise betroffenen Freiheitsgrundrechte so weit reichen, dass durch die Verjährung der Haftung

¹²⁴⁶Vgl. § 2 Abs. 3 BBodSchG.

¹²⁴⁷*Lisken*, in: ders./Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. C Rdnr. 1 ff.

¹²⁴⁸Vgl. §§ 5a, 28 ME PolG. Davon ist die Ersatzvornahme zu unterscheiden, die einen vorhergehenden Verwaltungsakt an einen vorhandenen Pflichtigen voraussetzt. Vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 441 f.

¹²⁴⁹Siehe § 9.

¹²⁵⁰Vgl. *Pohl*, NJW 1995, 1645 (1648); *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 23 zu mehreren zeitlich gestaffelten Verursacherbeiträgen.

¹²⁵¹*Frenz*, BBodSchG § 4 Abs. 3 Rdnr. 24; *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 13; *Pohl*, NJW 1995, 1645 (1648); in Bezug auf Sanierungsvereinbarungen: *Beckmann/Große-Hündtfeld*, BB 1990, 1570 (1572).

eines anderen Störerers ein Grundrechtseingriff vorliegt. In Betracht kommt hier Art. 14 GG und gegebenenfalls als Auffanggrundrecht Art. 2 Abs. 1 GG.

Die Belastung des Eigentumsgrundrechts entsteht in erster Linie durch die behördliche Inanspruchnahme an sich. Erst wenn die Behörde die Pflicht des Zustandsstörers aktualisiert und ihn verpflichtet, Abwehrmaßnahmen vorzunehmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seinem Eigentum an dem Grundstück stehen, findet ein Eingriff statt. Der ordnungsrechtliche Eingriff konkretisiert die Sozialpflichtigkeit des Eigentums über die Haftungszuweisung des Ordnungsrechts.¹²⁵² Seine Inanspruchnahme stellt gerade bei Altlastenfällen eine Belastung seines Grundrechts für das Eigentum dar, weshalb zunehmend eine grundrechtsbezogene Eingriffsschranke befürwortet wird.¹²⁵³

Wenn keine spezielleren Freiheitsgrundrechte eingreifen, weil der Zustandsstörer weder Eigentümer noch – diesem gleichgestellt –¹²⁵⁴ Nutzungsbesitzer ist, greift Art. 2 Abs. 1 GG. Dieser konstituiert ein Abwehrrecht im Hinblick darauf, überhaupt nicht mit Nachteilen belastet zu werden, die nicht von der verfassungsmäßigen Ordnung gedeckt sind.¹²⁵⁵

Gibt es einen Verhaltensstörer und fällt dieser aus, verbleibt die Pflicht zur Beseitigung bzw. Bannung der Gefahr bei dem Zustandsstörer, der im Falle von Altlasten regelmäßig zugleich der Betroffene ist.

c) *Eingriff oder mittelbare Beeinträchtigung?*

Fraglich ist allerdings, ob eine „Automatik“ darin besteht, dass der Verursacher nunmehr als Pflichtiger wegfällt. Zwar erhöht sich das Risiko für den Zustandsstörer, zu erforderlichen Gefahrabwehrmaßnahmen herangezogen zu werden. Gleichzeitig verengt sich der der Behörde zustehende Ermessensspielraum im Hinblick auf die Störerauswahl. Ohne eine weitere Entscheidung über das ordnungsrechtliche Vorgehen indes realisiert sich das erhöhte Risiko des Zustandsstörers nicht.¹²⁵⁶ Vorliegend besteht allenfalls eine mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung, die in ihrer Konsequenz zudem so nicht beabsichtigt ist. Auch diese Beeinträchtigungen können jedoch Grundrechtseingriffe darstellen.¹²⁵⁷ Denn ein Grundrechtseingriff kann auch dann vorliegen, wenn er jenseits dessen ausgestaltet ist, was man unter einem „klassischen Eingriff“ versteht.¹²⁵⁸ Nach h.M. schützen Grundrechte allerdings nicht vor jeder Beeinträchtigung.¹²⁵⁹ Das Element der Mittelbarkeit andererseits

¹²⁵² *Depenheuer*, in: Von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 Rdnr. 399.

¹²⁵³ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 17 ff.; *ders.*, VerwArch. 90 (1999), 208.

¹²⁵⁴ BVerfGE 89, 1 (6). Krit. *Depenheuer*, NJW 1993, 2561.

¹²⁵⁵ BVerfGE 9, 83 (88); 29, 402 (408); 30, 191 (198).

¹²⁵⁶ Vgl. *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 88 sowie zur ähnlichen Problemlage, ob der Sanierungsvertrag, der einen bestimmten Störer freistellt, gemäß § 58 VwVfG die Zustimmung der nicht freigestellten Störer als von dem Vertrag Betroffene erfordert. Siehe auch *Frenz/Heßler*, NVwZ 2001, 13 (15).

¹²⁵⁷ BVerwGE 71, 183 (192).

¹²⁵⁸ Vgl. etwa *Schulte*, DVBl. 1988, 512 (516).

¹²⁵⁹ *Discher*, JuS 1993, 463 (466); *Erichsen*, JURA 1994, 385 (386); *Sodan*, DÖV 1987, 858 (863).

schließt die Eingriffsqualität nicht von vornherein aus.¹²⁶⁰ Letztlich ist eine Zurechnung der staatlichen Belastung umso eher abzulehnen, je länger die Kausalkette zwischen der staatlichen Maßnahme und dem Belastungseffekt beim Grundrechtsträger ist.¹²⁶¹ Liegt eine mittelbare Beeinträchtigung vor, dann muss die Intensität der Beeinträchtigung entsprechend hoch sein.¹²⁶² Die durch die Sanierungsverpflichtung entstehende Belastung wirkt grundsätzlich intensiv. Jedoch kann der Störer auch weiterhin seine eigene Heranziehung durch die Behörde abwehren. Der aus Art. 2 Abs. 1 GG resultierende Abwehranspruch wird ihm durch die Verjährung der Verantwortlichkeit des anderen Störers nicht genommen.¹²⁶³ Vorliegend tritt der Staat nach dem Absehen der Inanspruchnahme dessen, gegenüber dem der Gefahrbeseitigungsanspruch verjährt ist, erst in einem zweiten Schritt – sozusagen als Kausalmittler der Verjährung – dazwischen, um denjenigen Störer, gegenüber dem der Gefahrbeseitigungsanspruch noch nicht verjährt ist, überhaupt heranzuziehen. Erst dadurch wird in das betreffende Grundrecht des Störers eingegriffen.

d) *Eingriff oder unbeabsichtigte Nebenfolge?*

Hinzu kommt, dass die Belastung anderer Störer nicht das Motiv der Verjährung ist, sondern sich nur als Nebenfolge einstellt. Der durch die Verjährung ausgelöste Nachteil kann allenfalls als ein mittelbarer Nebeneffekt der Verjährung angesehen werden. Abzugrenzen sind faktische Eingriffe von sonstigen faktischen Beeinträchtigungen. Danach sind nach dem BVerwG zielgerichtete faktische Beeinträchtigungen Eingriffe und genau wie rechtliche Eingriffe einzustufen.¹²⁶⁴ Nicht zielgerichtete, bloße Beeinträchtigungen stellen dagegen keine Eingriffe dar. Das BVerfG stellt dagegen weniger auf die subjektive Ansicht des staatlicherseits Handelnden ab, sondern eher auf den objektiven Zweck, den dieser verfolgt.¹²⁶⁵ Nach beiden Kriterien liegt mit der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs kein Eingriff vor. Hier wäre es nämlich weder Absicht des Staates noch wäre es objektiver Zweck einer Verjährung, gerade den Zustandsstörer zu belasten.

e) *Fazit*

Bei den oder dem dritten Sanierungspflichtigen würde durch die Anordnung der Verjährung nicht eingegriffen werden. Legitimierte nämlich jede Nebenfolge staatlichen Handelns Abwehransprüche gegen den Staat, so wäre dieser sehr bald handlungsunfähig.¹²⁶⁶ Würde Art. 2 Abs. 1 GG eine Globalabwehr gegen jegliches staatliche Handeln erlauben,

¹²⁶⁰ BVerwGE 50, 282 (287).

¹²⁶¹ Sodan, DÖV 1987, 858 (864).

¹²⁶² BVerwGE 50, 282 (287).

¹²⁶³ Schapmann, Der Sanierungsvertrag, S. 89 zur ähnlichen Problemlage hinsichtlich der Freistellung eines Störers durch Sanierungsvertrag.

¹²⁶⁴ BVerwGE 71, 183 (193 f.); 82, 76 (79); 87, 37 (42 f.).

¹²⁶⁵ BVerfGE 13, 181 (186); 79, 191 (214), st. Rspr. insbesondere im Zusammenhang mit berufsregelnden Tendenzen.

¹²⁶⁶ Erichsen, JURA 1992, 142 (146).

fürte dies letztlich zu einem allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch, der allseits abgelehnt wird.¹²⁶⁷

3. Verjährung als Verstoß gegen Art. 3 GG

Wenn die Pflicht des Altverursachers verjährt, die des Zustandsstörers hingegen bestehen bleibt, könnte in der „Freistellung“ des einen Störers eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung zu sehen sein. Es ist also an eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG zu denken.¹²⁶⁸ Vergleichbar ist diese Situation etwa mit Konkurrenzsituationen – insbesondere im Subventions- oder Beamtenrecht.¹²⁶⁹ Vorliegend sind die Störer trotz der verschiedenen zeitlichen Anknüpfung¹²⁷⁰ als prinzipiell Verpflichtete in einer ähnlichen Situation. Sowohl der Altverursacher als auch der Zustandsstörer sind nämlich grundsätzlich zur Sanierung verpflichtet.

Eine Rechtfertigung ist dann von Nöten, wenn wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird. Erforderlich ist dabei mithin, dass der Staat den Bürger ungleich „behandelt“.¹²⁷¹ Art. 3 Abs. 1 GG schützt als subjektives Recht indes keinen substanziellen Freiheitsbereich, sondern das Einhalten einer bestimmten Relation unter Voraussetzung bestimmter Bezugspunkte.¹²⁷² Die Frage stellt sich daher, wann eine solche „Behandlung“ gegeben ist. Während eine Ansicht generell eine Ungleichbehandlung in jeder konkurrenzbedingten Interessenberührung sieht, ohne dass zusätzlich Freiheitsgrundrechte eingeengt werden müssen,¹²⁷³ sieht die h.M. und die Rechtsprechung eine Ungleichbehandlung nur als gegeben an, wenn eine solche in Bezug auf eine freiheitsgrundrechtlich herleitbare Position gegeben ist.¹²⁷⁴ Zieht man den Rahmen der relevanten Ungleichbehandlung in dieser Weise, stellt Art. 2 Abs. 1 GG eine Schwelle dar, unterhalb der keine gleichheitswidrige Behandlung vorliegen kann. Zwar ist in jeder Art von Konkurrenzsituation eine Interessenberührung zu sehen. Rechtfertigungsbedürftig ist diese aber erst, wenn der Eine begünstigt ist, während gleichzeitig ein rechtliches Betroffensein des Anderen gegeben ist. Dies gilt auch für die Situation mehrerer Störer in der hier gegebenen Sachlage.

Vorliegend ist – wie eben festgestellt wurde – die freiheitsgrundrechtliche Rechtssphäre des Zustandsstörers durch die Verjährung gerade nicht betroffen. Daher fehlt es auch an einer rechtlich relevanten Ungleichbehandlung des Zustandsstörers durch die Verjährung. Wird der Zustandsstörer konkret in die Pflicht genommen, liegt eine solche abzuwehrende

¹²⁶⁷ *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 122.

¹²⁶⁸ *Queitsch*, BBodSchG, S. 50 f.; vgl. auch *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 89 für den Verzicht.

¹²⁶⁹ Ausführlich: *Frenz*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Konkurrenzsituationen, S. 13 ff.; *Erichsen*, JURA 1994, 385.

¹²⁷⁰ Vgl. oben § 9. C.

¹²⁷¹ Vgl. *Sachs*, in: Festschrift für Friauf, S. 309 (317); *Pietzcker*, JZ 1989, 305 (308).

¹²⁷² *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 89 f.

¹²⁷³ *Sachs*, in: Festschrift für Friauf, S. 309 (317); *Friauf*, DVBl. 1996, 368 (371 f.).

¹²⁷⁴ BVerwGE 39, 235 (238 f.); 65, 167 (173); *Erichsen*, VerwArch. 71 (1980), 289; *ders.*, JURA 1994, 385 (387); *Miebach*, JuS 1987, 956 (959).

Ungleichbehandlung vor, die, dadurch dass der Eingriff aufgrund einer gesetzlichen Grundlage und in der Regel unter Zugrundelegung eines sachgemäßen Differenzierungsgrundes vorgenommen wird, letztlich keine Gleichheitsrechtsverletzung darstellt. Jedoch stellt die Inanspruchnahme eines von mehreren Störern zunächst eine unvermeidbare Ungleichbehandlung dar. Diese Situation ist von dem Vorfeld der Inanspruchnahme zu unterscheiden: Im dieser vorgelagerten Situation stellt die Verjährung an sich schon bereits keinen Akt staatlicher Ungleichbehandlung dar.

4. Fazit

Die in Folge bloßer Rechtsfortbildung zu beachtende Verjährung der Ordnungspflicht würde weder in Freiheits- noch in Gleichheitsgrundrechte anderer an dem Gefahrenszenario beteiligter Verantwortlicher eingreifen. Hauptgrund hierfür ist, dass die anordnende Behörde erst durch die grundrechtserhebliche Sanierungsanordnung tatsächlich in die Grundrechte derjenigen Verantwortlichen eingriffe, deren Verantwortlichkeit nicht verjährt.

C. Ordnungsrechtliche Verjährung und Wesentlichkeitstheorie

I. Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeit

1. Hintergrund

Der verfassungsrechtlich begründete Vorbehalt des Gesetzes bedeutet, dass bestimmte Regelungen dem Parlament vorbehalten und der richterrechtlichen Rechtsfortbildung gemeinhin entzogen sind.¹²⁷⁵ Zu diesen Regelungen gehören solche, die Eingriffe in den Rechtskreis des Bürgers begründen oder erweitern, sowie allgemein solche, die so wesentlich sind, dass es nur dem Gesetzgeber vorbehalten sein soll, die entsprechenden Regelungen zu treffen. Das BVerfG vertritt die sogenannte Wesentlichkeitstheorie in ständiger Rechtsprechung.¹²⁷⁶ Grundlagen dieser Theorie sind Rechtsstaats- und Demokratieprinzip.¹²⁷⁷ Daraus folgt, dass „der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss,“¹²⁷⁸ jedenfalls soweit sie überhaupt der staatlichen Entscheidungsgewalt zugänglich sind, geht es bei der Festlegung des „Wesentlichen“ doch um die Präzisierung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes.¹²⁷⁹

Der Vorbehalt des Gesetzes gilt in erster Linie für den Bereich der Grundrechtsausübung.¹²⁸⁰ Die entscheidenden Grundentscheidungen des zu regelnden grundrechtsspezifischen Bereichs sind dem Parlament vorbehalten und können nicht der Verwaltung über-

¹²⁷⁵ *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, III, § 62, Rdnr. 16 ff.

¹²⁷⁶ Vgl. BVerfGE 45, 400 (417); 48, 89 (126); 58, 257 (268).

¹²⁷⁷ BVerfGE 45, 400 (417); 58, 257 (268).

¹²⁷⁸ BVerfGE 84, 212 (226); vgl. auch BVerfGE 49, 89 (126) sowie BVerfGE 72, 265 (266).

¹²⁷⁹ BVerfGE 84, 212 (226).

¹²⁸⁰ BVerfGE 76, 1 (75).

lassen werden.¹²⁸¹ Dieser kann aber nicht nur für die klassische Situation von Grundrechtseingriffen ausgelöst werden,¹²⁸² sondern muss unter den Aspekten des Demokratieprinzips bzw. der Gewaltenteilung definierbar gemacht werden.¹²⁸³

Unabhängig von einem Grundrechtseingriff wird der Vorbehalt des Gesetzes danach auch dann ausgelöst, wenn die zu entscheidende Angelegenheit aufgrund ihrer „Wesentlichkeit“ einer parlamentarisch legitimierten formell-gesetzlichen Grundlage bedarf.¹²⁸⁴ So könnte die Verjährung der Störerverantwortung von daher dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, auch wenn die Verjährung selbst keinen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff darstellt.

2. Wesentlichkeit

Zwar ist noch nicht eindeutig geklärt, welche Anforderungen unter dem Merkmal „wesentlich“ zu fassen sind.¹²⁸⁵ Aber immerhin sind die Eckpunkte hinreichend präzisiert, an denen eine Orientierung in der Frage, ob eine Materie vom Parlament geregelt werden muss, möglich ist.

Inwiefern eine Entscheidung dem Parlament zugewiesen ist, bemisst sich zunächst nach den Auswirkungen, die für den zu entscheidenden Bereich für die Betroffenen unter grundrechtlichen Aspekten eintreten können.¹²⁸⁶ Insbesondere hängt dies aber auch davon ab, ob für diesen Bereich überhaupt eine staatliche Entscheidung getroffen und angemessen normativ eingegrenzt werden kann.¹²⁸⁷

Die zu beachtenden Kriterien im Hinblick auf die Intensität der zu treffenden Entscheidung sind danach in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes wie etwa den Grundrechten zu entnehmen.¹²⁸⁸ Eine wesentliche Entscheidung könnte auf jeden Fall die Umverteilung der Haftungsverantwortung darstellen, die durch die Verjährung der Verursacherverantwortung entsteht.¹²⁸⁹

¹²⁸¹ BVerfGE 56, 1 (13).

¹²⁸² Wie etwa den Eingriff in Freiheits- bzw. Gleichheitsgrundrechte, siehe oben B.

¹²⁸³ BVerfGE 47, 46 (78 f.); 49, 89 (126); 76, 1 (75); 77, 170 (230 f.).

¹²⁸⁴ BVerfGE 72, 265 (266); 98, 218 (251).

¹²⁸⁵ Vgl. BVerfGE 45, 400 (8418); 58, 257 (268).

¹²⁸⁶ BVerfGE 76, 1 (75).

¹²⁸⁷ BVerfGE 77, 170 (230 f.); 80, 137 (163).

¹²⁸⁸ BVerfGE 49, 89 (127); siehe auch BVerfGE 58, 257 (268 f.).

¹²⁸⁹ Vgl. *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47.

II. Ordnungsrechtliche Verjährung der Verursacherhaftung als Verstoß gegen das Verursacherprinzip?

1. Verursacherprinzip als verfassungsrechtlich verankerter Grundsatz

Die Verjährung könnte dem im Umweltbereich dominanten „richtungsweisenden Zurechnungskonzept“¹²⁹⁰ des Verursacherprinzips widersprechen.¹²⁹¹ Das Verursacherprinzip ist ein wesentliches Rechtsprinzip,¹²⁹² das sich im Grundgesetz verankern lässt.¹²⁹³ Auch wenn die Verfassung nicht ausdrücklich gebietet, dass der materiell Verantwortliche in die Pflicht zu nehmen ist,¹²⁹⁴ ist es Zweck des Verursacherprinzips, dass vornehmlich der Verursacher, wenn auch unter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze, zu der mit Kosten verbundenen Beseitigung oder Bannung von Gefahren herangezogen werden muss.¹²⁹⁵ Hauptzweck des Verursacherprinzips ist es, Gefahrvermeidungs- und beseitigungskosten dort zu internalisieren, wo sie herkommen und nicht die Gesamtheit des Steuerzahlers zu belasten.¹²⁹⁶

Das Verursacherprinzip ist verfassungsrechtlich verankert. Neben der Finanzverfassung findet das Verursacherprinzip seine weitere Fundierung in den individuellen Grundpflichten des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft, wenn auch weniger aus einer allgemein ableitbaren Pflicht zur Tragung von Lasten zugunsten des Gemeinwesens¹²⁹⁷ als vielmehr aus einer konkreten Zuweisung wie Art. 14 Abs. 2 GG.¹²⁹⁸ Diese Grundpflichten berechtigen den Staat und verpflichten das Individuum.¹²⁹⁹ Die Inanspruchnahme des Verursachers ist insbesondere dann geboten, wenn der Staat mit seinen Ausgaben an verfassungsrechtliche Grenzen stößt, obwohl die Verfassung dem Staat gleichzeitig auch gebietet, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Stellt die Verwendung von Steuergeldern für die Neutralisierung von Verursachungsbeiträgen Einzelner eine Verschiebung zu Lasten der Gesamtheit der Steuerzahler dar, wahrt eine dennoch erfolgende Belastung nicht das Übermaßgebot. Die dennoch zu erfolgenden staatlichen Maßnahmen müssen dem Verursa-

¹²⁹⁰Dazu *Breuer*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschn. Rdnr. 12.

¹²⁹¹*Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr. 15; *Becker*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

¹²⁹²*Breuer*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschn. Rdnr. 12; *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 43 f.; *Gantner*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, S. 25.

¹²⁹³*Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 79 ff.

¹²⁹⁴*Umweltbundesamt* (Hrsg.): *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann* unter Mitwirkung von *Kunig*, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Umweltplanung, Ökologie – Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (UGB-AT), S. 150.

¹²⁹⁵*Spannowsky*, DVBl. 1994, 560 (561 f.).

¹²⁹⁶*Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 81.

¹²⁹⁷*Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 138 f.

¹²⁹⁸*Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 144 ff.

¹²⁹⁹*Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 149.

cher daher aufgebürdet werden.¹³⁰⁰ Als spezifische verfassungsrechtliche Determinante, die eine kostenintensive staatliche Aufgabe festlegt, bietet sich dabei insbesondere das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG an.¹³⁰¹ Die Durchsetzung des (spezifisch umweltrechtlichen) Verursacherprinzips findet seine Grundlage mithin in der grundgesetzlich verankerten Aufgabe des Staates zum Schutze der Umwelt.¹³⁰²

Dabei fungiert das Verursacherprinzip – von den Fällen unmittelbarer verfassungsrechtlicher Lastenzuordnung wie etwa im Falle des Art. 14 Abs. 2 GG abgesehen – im Prinzip nicht als konkretes Zuweisungsprinzip.¹³⁰³ Es ist insoweit nicht verfassungsrechtlich ableitbar, als vorrangig der Störer zur Gefahrbeseitigung heranzuziehen ist. Wenn allerdings einfachgesetzlich eine besondere Verantwortungszuweisung wie in § 5 Abs. 1 UGB-AT¹³⁰⁴ oder – spezifischer – durch die Pflichtennorm § 4 BBodSchG besteht, bestimmt das Verursacherprinzip, dass diese Verantwortungszuweisung eingehalten werden muss.¹³⁰⁵ Andernfalls verstößt dies gegen die verfassungsrechtlich garantierte Beachtung der Angemessenheit der Erhebung von Steuergeldern.¹³⁰⁶ Die konkrete Zuweisung von Verantwortlichkeiten ist vorliegend einzelgesetzlich festgelegt: Das BBodSchG stellt insbesondere in § 4 die Umsetzung des Verursacherprinzips dar.¹³⁰⁷

Die Verjährung der Ordnungspflicht des Verursachers könnte dabei eine Durchbrechung des Verursacherprinzips bedeuten und deshalb nur aufgrund gesetzlich fundierter Grundlage zulässig sein. Von daher könnte ein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes gegeben sein, wenn diese Verjährung ohne gesetzliche Ermächtigung erfolgt.¹³⁰⁸ Die Verjährung führt nämlich zu einer Umverteilung der Risiken für Umweltbelastungen zwischen der öffentlichen und der privaten Hand.¹³⁰⁹

¹³⁰⁰ Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 182 ff.

¹³⁰¹ Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 213; vgl. Kloepfer, DVBl. 1988, 305 (308 ff.) sowie zur Zuweisung der Eigentumsverantwortung an das Gemeinwohlziel Art. 20a GG BVerfG, DVBl. 2000, 1275 (1277).

¹³⁰² Umweltbundesamt (Hrsg.): Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von Kunig, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Umweltplanung, Ökologie – Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (UGB-AT), S. 150.

¹³⁰³ Giesberts, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern, S. 64; Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 146; Umweltbundesamt (Hrsg.): Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von Kunig, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Umweltplanung, Ökologie – Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (UGB-AT), S. 150.

¹³⁰⁴ Umweltbundesamt (Hrsg.): Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von Kunig, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Umweltplanung, Ökologie – Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (UGB-AT).

¹³⁰⁵ Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 144.

¹³⁰⁶ Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 182 ff.

¹³⁰⁷ Frenz, BBodSchG, § 4 Abs. 1 Rdnr. 11.

¹³⁰⁸ So ausdrücklich der VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390); vgl. auch Schoeneck, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr. 15; Becker, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47.

¹³⁰⁹ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

Wenn der Handlungsstörer durch Verjährung ausfällt, und der Staat auf den Zustandsstörer nicht zugreifen kann, weil sich dieser in einer „Opferposition“ befindet,¹³¹⁰ erfolgt die Sanierungsmaßnahme auf Kosten der Allgemeinheit. Das Gemeinlastprinzip ist allerdings subsidiär zu den Wertungen des Verursacherprinzips und greift erst dann, wenn der Pflichtige nicht feststellbar oder seine Heranziehung ineffektiv ist.¹³¹¹ Dies ist dann nicht der Fall, wenn der Verursacher heranziehbar und in der Lage wäre, die Gefahr zu beheben, er allerdings deshalb nicht mehr verpflichtet wäre, weil seine Verpflichtung verjährt ist.

Insbesondere spricht hier der durch die Altlastensanierung entstehende Sanierungsbedarf für einen gesetzgeberischen Finanzvorbehalt bei der Verteilung der Belastung im Hinblick auf den aus dem Sanierungsbedarf resultierenden Finanzierungsbedarf. Die Finanzmittel für die Sanierung kontaminierter Flächen sind nämlich knapp.¹³¹² Geht man davon aus, dass der Sanierungsaufwand pro Altlast Beträge in Millionenhöhe beanspruchen kann,¹³¹³ wird bei etwa 250.000 zu erwartenden Altlastverdachtsflächen geschätzt, dass der Finanzbedarf für die in der nahen Zukunft durchzuführenden Sanierungen auf weit über 70 Milliarden DM¹³¹⁴ anzusetzen ist.

Die Verjährungsfrage gestaltet sich hierbei als eine der wesentlichen die Kostenverteilungsproblematik unmittelbar berührenden Determinanten. Endet die Sanierungspflicht des Verursachers automatisch nach dreißig Jahren, wird die Belastung den anderen Pflichtigen, bei deren Ausfall der Allgemeinheit aufgebürdet. Dass häufig der Zustandsstörer als derjenige, der die Kosten der Sanierung voll trägt, ausfallen wird, liegt angesichts der Belastungsintensität auf der Hand.¹³¹⁵ Als Ausfallbürge muss sodann der Staat eintreten.¹³¹⁶

Die Verjährung ist zwar nicht darauf ausgerichtet, einen Eingriff in grundrechtlich gesicherte Positionen,¹³¹⁷ wohl aber eine Umverteilung der Sanierungspflichten insgesamt vorzunehmen. Deshalb ist dem Staat zwar nicht ein Grundrechtseingriff im Hinblick auf andere Störer, wohl aber die Durchbrechung des Verursacherprinzips zuzurechnen. Das Verursacherprinzip bestimmt nämlich, dass nicht die öffentliche Hand – und damit der Steuerzahler – auf den Kosten sitzenbleiben sollen, sondern die Verursacher für die von ihm verursachten Sanierungskosten aufkommen müssen.¹³¹⁸ Schließlich haben sie aus

¹³¹⁰Zur Opferposition, siehe unten § 10.

¹³¹¹*Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 149.

¹³¹²*Schoeneck*, in: Sanden/Schoeneck, § 24 Rdnr. 1; *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (360).

¹³¹³*Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 1.

¹³¹⁴Bei den Schätzungen ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Zahl der veranschlagten Verdachtsflächen und aufgrund der unterschiedlich zu Grunde gelegten ökologischen Anforderungsdichte dennoch Schwankungen, vgl. *Erbguth/Stollmann*, UPR 1996, 281 (287). Vgl. auch *Spieth*, in: Franzius/Lühr/Bachmann, Boden und Altlasten Symposium 2000, S. 301 (302).

¹³¹⁵BVerfG, DVBl. 2000, 1275.

¹³¹⁶VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

¹³¹⁷Siehe oben B.

¹³¹⁸*Herbert*, NVwZ 1994, 1062 (1064).

ihrem Verhalten in der Vergangenheit, durch Schaffung der Altlast, einen eigenen wirtschaftlichen Nutzen gezogen.¹³¹⁹ Insofern muss entgegen der Ansicht von *Fouquet*¹³²⁰ die Verhaltenssteuerung des Verursacherprinzips auch noch viele Jahre und Jahrzehnte nach der Verursachung zum Tragen kommen.

2. Kostennutzen des Verursachers: Argumente des Verursacherprinzips

Hintergrund des Verursacherprinzips gerade bei altlastenrechtlichen Fallgestaltungen ist, dass der Verursacher als Handlungsstörer über Jahre hinweg von einem für ihn günstigen Umgang mit Schadstoffen profitiert hat. Die Gefahrverursachung im engeren Sinne war in der Regel jahrelang für den Verursacher günstig und mit Kostenvorteilen bzw. wirtschaftlichen Gewinnen verbunden, die vielfach auch einem eventuellen Gesamtrechtsnachfolger zugute gekommen sind.¹³²¹ Insbesondere deshalb lehnte der VGH Mannheim die Verjährung der Ordnungspflicht gegenüber dem Verursacher bzw. seinem Gesamtrechtsnachfolger ab.¹³²²

Dem wird entgegengehalten, dass die vom VGH Mannheim aufgestellte These vom wirtschaftlichen Gewinn infolge kostengünstiger Abfallablagerung indes dann unzutreffend ist, wenn der gewählte Entsorgungsweg seinerzeit als ordnungsgemäß und schadlos anzusehen war. Hätte der Verursacher damals bereits um seine Sanierungsverantwortlichkeit für eine etwaige Altlast gewusst, hätte er die Preise für die Produkte gewiss anders kalkuliert, gegebenenfalls auch Rücklagen für die späteren Sanierungskosten gebildet.¹³²³ Danach habe gerade die Allgemeinheit von den günstigen Preisen profitiert, die vielfach erst durch eine kostensparende Abfallentsorgung ermöglicht werden konnten.¹³²⁴

Diesem Einwand ist wiederum entgegenzuhalten, dass es kein allgemeines Grundrecht auf Umweltverschmutzung und Umweltbelastung, mithin keine allgemeine Umweltbelastungsfreiheit gibt.¹³²⁵ Die bereits angesprochene¹³²⁶ Kausalhaftung verlagert die Einschätzung der damaligen Übertretung der Risikosphäre auf die Parameter, die heutzutage gelten. Wäre dem nicht so, käme es andernfalls zu einem Widerspruch mit der Verschuldensunabhängigkeit und der Unabhängigkeit von subjektiven Elementen bei der Verursacher-

¹³¹⁹ *Herbert*, NVwZ 1994, 1062 (1064); VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

¹³²⁰ *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 59, der pauschal darauf verweist, dass durch die lange Zeit „das Verursacherprinzip [...] seine eigentliche verhaltenslenkende Funktion weitestgehend einbüßen“ dürfte.

¹³²¹ Auch wenn nicht unmittelbar eine Anreizwirkung mit der Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers verbunden ist, vgl. oben § 4. D. II. 2. b, sorgt das Verursacherprinzip hier für eine Abschöpfung des bei diesem durch die Umweltzerstörung des Rechtsvorgängers eingetretenen wirtschaftlichen Gewinnes.

¹³²² VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390); vgl. auch VGH Mannheim, NVwZ 2000, 589 (591).

¹³²³ *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (484); *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 137.

¹³²⁴ *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 137.

¹³²⁵ *Murswiek*, DVBl. 1994, 77 (79).

¹³²⁶ Siehe oben § 1. B. II. 3.

haftung. Wenn man nämlich wie *Papier*¹³²⁷ verlangte, dass ein Verhalten bereits nach dem Maßstab der naturwissenschaftlichen bzw. technischen Erkenntnisse zum damaligen Verursachungszeitpunkt als gefährlich hätte gelten müssen, um zu einer Verhaltensverantwortlichkeit zu führen,¹³²⁸ wäre der Einwand gegen die These des VGH Mannheim zutreffend. Die Ansicht *Papiers* liefe dann allerdings auf eine Fahrlässigkeitshaftung hinaus: Dann wäre der Bürger lediglich in der Pflicht, nur die objektiv erkenn- und vermeidbare Verursachung zu unterlassen.¹³²⁹

Dies führte letztlich zu einer Verengung der Pflichten Privater im Hinblick auf versteckte Lasten und gleichzeitig wiederum zur Transferierung der Lösung dieser offenen Probleme auf die Allgemeinheit der Steuerzahler.¹³³⁰ Das Verursacherprinzip dient aber gerade der Abgrenzung zwischen Individual- und Allgemeinverantwortung. Ist ein Verursacher, der die Gefahrenschwelle überschritten hat, heranziehbar, besteht Individualverantwortung, in den übrigen Fällen Staatsverantwortung, es sei denn, ein sonstiger Verantwortlicher kann in Anspruch genommen werden.¹³³¹

Es würde mithin dem Gebot der Erforderlichkeit bzw. Angemessenheit in der Steuererhebung widersprechen,¹³³² wenn an die Zurechnung zu hohe materielle Anforderungen gestellt werden würden, die diese letztlich unwirksam machten.

Typische Langzeitschäden sind Schäden, die sich im Laufe der Zeit entwickeln, und gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt die relevante Gefahrenschwelle überschreiten. Deshalb kann auch nicht gefordert werden, dass zu dem Verursachungszeitpunkt bzw. -zeitraum bereits der Eintritt der Gefahr als wahrscheinlich gelten muss.¹³³³ Andernfalls würde das Entwicklungspotenzial von Altlasten oder Bergschäden viel zu sehr vernachlässigt werden. Allerdings liegt es schon aus Gründen der tatsächlichen Gefahrenzurechnung¹³³⁴ auf der Hand, dass bereits zum Verursachungszeitraum überhaupt eine natur- bzw. denkgesetzliche Möglichkeit der Gefahrentwicklung bestehen musste.¹³³⁵

Gerade bei den hier behandelten Langzeitschäden führt die Kausalhaftung dazu, dass eine Verursacherhandlung, die im Zeitpunkt ihrer Vornahme nach dem Stand der Wissenschaft und Technik trotz der objektiven Überschreitung der Gefahrenschwelle als ungefährlich angesehen werden konnte, nach einem späteren, „geläuterten“ Erkenntnismaßstab als unzu-

¹³²⁷ *Papier*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 38; *ders.*, DVBl. 1985, 873 (877); *ders.*, NVwZ 1986, 256 (259).

¹³²⁸ *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 29.

¹³²⁹ *Brandner*; Gefahrerkenntbarkeit und polizeiliche Verhaltensverantwortlichkeit, S. 60.

¹³³⁰ Vgl. *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 182 ff.

¹³³¹ *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 27.

¹³³² Siehe oben 1.

¹³³³ So aber wohl *Striewe*, ZfW 1986, 273 (284).

¹³³⁴ Zur Kausalität bei der Handlungsstörerhaftung, vgl. § 8. A.

¹³³⁵ *Breuer*, DVBl. 1978, 829 (834).

reichend beurteilt werden kann.¹³³⁶ Die Weiterentwicklung technologischer Erkenntnis- und Nachweismöglichkeiten führt damit zu einer weitreichenden und nach dem Verursacherprinzip gebotenen Haftungsverschärfung.¹³³⁷

3. Verursacherprinzip und die Reserveinanspruchnahme des Nichtstörers

Insoweit würde auch die von *Ossenbühl*¹³³⁸ vorgeschlagene ersatzweise Inanspruchnahme des Nichtstörers zu keinem gerechteren Ergebnis führen. In der Regel ist der nach dieser Lösung nunmehr als Nichtstörer heranzuziehende ehemalige Störer nach seiner Notstandsanspruchnahme befugt, vom Staat die Kosten dieser Inanspruchnahme ersetzt zu verlangen.¹³³⁹ Letztlich gerät man insoweit aber wieder so zur Belastung der Allgemeinheit. Der Störer, der nunmehr nur als Nichtstörer in Anspruch genommen werden kann, hat einen Anspruch gegen den Staat, der regelmäßig auf die Ersetzung seiner Sanierungskosten geht. Damit gelingt *Ossenbühls* Lösung¹³⁴⁰ zwar wie dem Lösungsansatz von *Martensen*¹³⁴¹ eine finanzielle Entlastung des „Ewigkeitshaftenden“, leidtragend sind aber aufgrund eines entsprechend §§ 194 ff. BGB (nach dreißig Jahren) eintretenden Verjährungsautomatismus die öffentlichen Kassen und letztlich die Allgemeinheit.¹³⁴²

4. Fazit

Letztlich ist das Verursacherprinzip als Verteilungsprinzip von Kostenlasten bei der Verjährung eines Störeranspruchs grundsätzlich berührt. Es entspricht gerade dem Wesen des Verursacherprinzips, dass die Ordnungspflicht des Handlungsstörers für die von ihm verursachten Bodenkontaminationen grundsätzlich unbeschränkt ist.¹³⁴³

Im Falle einer „Opferposition“ des Zustandsstörers ginge die verjährungsbedingte Entlastung des Handlungsstörers aus der Haftung letztendlich zu Lasten der Allgemeinheit. Dies muss vermieden werden. Der Verursacher einer zeitlich weit zurückliegenden Altlast bzw. dessen Rechtsnachfolger stehen der Verursachung und einer sich daraus ergebenden Pflichtigkeit immer noch näher als die Allgemeinheit der Steuerzahler. Die bewusste Mitteinbeziehung des Rechtsnachfolgers in den Kreis der Pflichtigen des § 4 Abs. 3 BBodSchG und deren dogmatische Verknüpfung mit dem Verursacherprinzip¹³⁴⁴ bestätigt

¹³³⁶ *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 327.

¹³³⁷ Zur versicherungsrechtlichen Komponente dieser Problematik, *Schulz*, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, S. 327.

¹³³⁸ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 75; vgl. oben § 8. A.

¹³³⁹ Vgl. § 45 Abs. 1 ME PolG; § 39 OBG NRW; § 67 PolG NRW bei Polizeimaßnahmen; Art. 70 Abs. 1 BayPAG; § 55 Abs. 1 PolG BW.

¹³⁴⁰ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548).

¹³⁴¹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442; vgl. hierzu oben § 13. C. V. 1.

¹³⁴² Siehe oben 1.

¹³⁴³ *Oerder*, DVBl. 1992, 691 (693).

¹³⁴⁴ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks. 13/6701, S. 51.

diese Auffassung.¹³⁴⁵ Die Gegenauffassung nimmt eine vom Verursacherprinzip losgelöste Risikoverteilung vor und erkennt nicht das Differenzierungskriterium zwischen Allgemeinheit und Altverursacher, nämlich die größere Gefährnähe von letzterem, an. Einen Vortritt des subsidiären Gemeinlastprinzips müsste der Gesetzgeber mithin schon selbst anordnen.¹³⁴⁶ Einen prinzipiellen Vorrang nämlich genießt das Verursacherprinzip.¹³⁴⁷

III. Ordnungsrechtliche Verjährung der Verursacherhaftung als Verstoß gegen das Prinzip der Lastengerechtigkeit?

1. Das Prinzip der gerechten Lastenverteilung

Der VGH Mannheim spricht neben dem Verursacherprinzip als allgemeinem der Verjährung entgegenstehenden Prinzip auch generell die Risikoverteilung zwischen dem Verursacher, dem Zustandsstörer und der Allgemeinheit an.¹³⁴⁸ Zu überlegen ist, ob die Verjährung nicht auch unter dem Aspekt des Prinzips der gerechten Lastenverteilung einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Zwar liegt kein Verstoß gegen den ebenfalls vom Prinzip der Lastengerechtigkeit getragenen Art. 3 GG vor, weil die Anordnung der Verjährung unterhalb der Eingriffsschwelle liegt.¹³⁴⁹ Dennoch könnte die Verjährung dem Wesentlichkeitsvorbehalt unterliegen, da das Prinzip der gerechten Lastenverteilung insofern bereits unter rein objektiven Gesichtspunkten gestört sein könnte.

Bei der gerechten Lastenverteilung handelt es sich um ein Prinzip, das durch die Anordnung der Verjährung an sich, mithin bereits im Vorfeld der individuellen Inanspruchnahme, verletzt sein könnte. Ausfluss des Prinzips der gerechten Lastenverteilung ist auch § 24 Abs. 2 BBodSchG.¹³⁵⁰ Danach sollen letztlich die Verantwortlichen gestaffelt nach Verursachungsbeiträgen haften.

Das Prinzip der gerechten Lastenverteilung ist verfassungsrechtlich verankert. Es wird aus Art. 3 GG¹³⁵¹ sowie Art. 14 GG¹³⁵², der materiellen Gerechtigkeit¹³⁵³ bzw. dem materiellen Rechtsstaatsprinzip¹³⁵⁴ und dem Übermaßverbot¹³⁵⁵ hergeleitet, wobei der Gleichheits-

¹³⁴⁵Siehe oben § 4. D. II. 2.

¹³⁴⁶Becker, BBodSchG, § 4 Rdnr. 47.

¹³⁴⁷Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschn. Rdnr. 17.

¹³⁴⁸VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390); zustimmend Schink, in: Erbguth (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (118); Schoeneck, in: Sanden/Schoeneck, BBodSchG, § 10 Rdnr. 15.

¹³⁴⁹Siehe oben B.

¹³⁵⁰Schlette, VerwArch. 91 (2000), 41 (47 ff.).

¹³⁵¹Garbe, DÖV 1998, 632 (634); Giesberts, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern, S. 45 ff.; Götz, Polizeirecht, Rdnr. 257; Heub, in: Dreier, GG, Art. 3, Rdnr. 80.

¹³⁵²Giesberts, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern, S. 50 ff.; Spannowsky, DVBl. 1994, 560 (561 f.).

¹³⁵³Queitsch, BBodSchG, S. 50 f.; vgl. auch Kormann, UPR 1983, 281 (285).

¹³⁵⁴Schenke, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 185.

satz freilich Teilidee der Gerechtigkeit ist.¹³⁵⁶ Art. 3 GG steuert hier schon im Vorfeld in objektiver Hinsicht die Ermessensauswahl im Hinblick auf die Störer. Auch wenn in der Verjährung selbst kein Eingriff in das Gleichheitsgrundrecht gesehen werden kann, programmiert der Gleichheitssatz das staatliche Handeln. Bereits durch die Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs wird diese Programmierung gestört. Während die Verjährung der Kostenansprüche mit der Festsetzung der Kosten erfolgt, unabhängig davon, ob der Störer Handlungsverantwortlicher oder Zustandsverantwortlicher ist, würde eine Verjährung auf der Primärebene nicht für den Zustandsverantwortlichen in Frage kommen. Nur das Verschonungsinteresse derjenigen Verantwortlichen würde zum Tragen kommen, deren Haftung an einen zeitlich bestimmbareren Punkt anknüpft.¹³⁵⁷

Auch das Vorfeld der Grundrechtsbeeinträchtigung und nicht nur der Grundrechtseingriff als solcher könnte damit in der Tat dem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Schließlich sind wesentliche Entscheidungen nach dem BVerfG vor allem diejenigen, die „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind“.¹³⁵⁸ Das sind etwa solche Entscheidungen, die den Grundrechtsgebrauch erst ermöglichen, aber auch solche Entscheidungen, von denen die grundrechtlich gesicherte Freiheit gefährdet werden kann bzw. durch die der Grundrechtsgebrauch wesentlich erschwert wird.¹³⁵⁹ Vorliegend würde die Störung der Programmierung des Auswahlermessens die grundrechtlich gesicherte Freiheit auf Ausübung des Eigentumsgrundrechtes im Vorfeld schwer gefährden, da bei Bejahung der Verjährung, wie der VGH Mannheim anmerkt, diese regelmäßig zu Lasten des Zustandsstörers gehen würde.¹³⁶⁰

Hinzu kommt, dass eine wesentliche Entscheidung des Gesetzgebers gerade deshalb gefordert ist, weil die Umverteilung der Risiken nicht nur unter dem Aspekt der Belastung der Allgemeinheit¹³⁶¹ schwere wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen kann, sondern auch, sofern vorhanden, für den einrückenden (Zustands-)Verantwortlichen. Dass die Sanierung eine sehr hohe individuelle Kostenbelastung nach sich ziehen kann, liegt auf der Hand.¹³⁶² Angesichts der dem Einzelnen drohenden immensen Sanierungskosten muss diese Entscheidung vom Gesetzgeber getroffen werden.

2. Nachträgliche Lastengerechtigkeit durch Regressmöglichkeit des belasteten Störers?

Fällt der Handlungsstörer aus, haftet ein anderer Störer, regelmäßig der Zustandsstörer, in letzter Konsequenz vielfach die Allgemeinheit der Steuerzahler. Letzteres stellt – wie ge-

¹³⁵⁵ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. E Rdnr. 111.

¹³⁵⁶ *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Stören, S. 53.

¹³⁵⁷ Siehe oben § 8 und § 11.

¹³⁵⁸ BVerfGE 47, 46 (79); 58, 257 (268 f.).

¹³⁵⁹ BVerfGE 80, 124 (132).

¹³⁶⁰ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390).

¹³⁶¹ Siehe oben II.

¹³⁶² BVerfG, DVBl. 2000, 1275.

sehen – einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip dar. Die Haftung des Zustandsstörers könnte gegen den Grundsatz der gerechten Lastenverteilung verstoßen. Das wäre nur dann nicht der Fall, wenn der Zustandsstörer die Möglichkeit hätte, die drohenden Sanierungskosten im Wege des Regresses auf den Verhaltensverantwortlichen doch noch abzuwälzen, wobei auch bei Bejahung des Rückgriffs der Zustandsstörer zumindest das Insolvenzrisiko auf der Tertiärebene zu tragen hätte. Wenn der Zustandsstörer allerdings einen solchen Anspruch hätte, wäre die Rechtsfriedensfunktion der Verjährung wirkungslos.¹³⁶³

§ 24 Abs. 2 BBodSchG sieht einen Ausgleichsanspruch unter mehreren Verpflichteten vor.¹³⁶⁴ Nach der Ansicht von *Wieland* ist danach ein Rückgriff des Zustandsstörers auf den verjährungsbedingt ausgefallenen Verhaltensverantwortlichen wegen Ersatz der Sanierungskosten gemäß § 24 Abs. 2 BBodSchG grundsätzlich möglich.¹³⁶⁵ Danach ist derjenige, dessen Gefahrbeseitigungsanspruch verjährt, noch den Ausgleichsansprüchen seiner Mitstörer ausgesetzt. Dies führt allerdings zu einem Regresskreisel, der letztlich die Verjährung als angestrebtes Instrument des Rechtsfriedens relativieren würde.

Nach zutreffender Ansicht aber muss mit dem Gefahrbeseitigungsanspruch die spezifische Polizeipflicht, die sich aus der Grundpflicht des § 4 BBodSchG ergibt, im Verhältnis zur Behörde, auch der Rückgriffsanspruch nach § 24 Abs. 2 BBodSchG erlöschen. § 24 Abs. 2 S. 1 BBodSchG lautet: „Mehrere Verpflichtete haben unabhängig von ihrer Heranziehung untereinander einen Ausgleichsanspruch.“ Wenn der Gefahrbeseitigungsanspruch gegenüber einem potenziellen Störer verjährt, erlischt dessen Pflicht, er ist mithin kein Verpflichteter mehr im Sinne des § 24 Abs. 2 S. 1 BBodSchG. Diese Ansicht wird für Freistellungsvereinbarungen und insbesondere für den Verzicht vertreten.¹³⁶⁶

Durch die materielle Freistellung ist der Freigestellte nicht mehr polizeipflichtig. Die Polizeipflicht ist eine Tatbestandsvoraussetzung des Ausgleichsanspruchs. Wenn sie fehlt, kann der von der Behörde herangezogene Störer den Freigestellten nicht mehr in Regress nehmen. Der Ausgleichsanspruch gegen ihn erlischt damit ebenso wie der Primäranspruch infolge der Ordnungspflicht.¹³⁶⁷ Wenn demnach der Gefahrbeseitigungsanspruch verjährt, steht dem Zustandsstörer auch keine Rückgriffsmöglichkeit über § 24 Abs. 2 BBodSchG offen. Damit geht die Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs zu Lasten des Zustandsstörers.

D. Fazit: Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes

Die Konstruktion einer Verjährung der Störerverantwortlichkeit ohne gesetzliche Grundlage verstößt gegen den Vorbehalt des Gesetzes. Zwar liegt unter eingriffsdogmatischen Gesichtspunkten kein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes vor. Unter dem Aspekt der Wesentlichkeit ergibt sich aber, dass es dem Gesetzgeber vorbehalten sein muss, die

¹³⁶³Dazu unten § 19. E. II.

¹³⁶⁴Siehe oben § 16. B. III. 2.

¹³⁶⁵*Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 132 ff.

¹³⁶⁶*Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 60 ff.

¹³⁶⁷*Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 61.

Lastenverteilung zwischen den Störertypen untereinander sowie der Allgemeinheit zu regeln.

Zu bedenken ist dabei auch, dass bei der Entscheidung über die Verjährbarkeit des Gefahrbeseitigungsanspruchs Regelungsmaterie die Gefahrenabwehr ist. Die Gefahrenabwehr erfolgt im Interesse der Allgemeinheit und der einzelnen Bürger.¹³⁶⁸ Der Aufgabe der polizeilichen Gefahrenabwehr kommt damit elementare Bedeutung für das Zusammenleben und das Sicherheits- und Schutzinteresse der Allgemeinheit sowie der Drittbetroffenen zu.¹³⁶⁹ Das BBodSchG enthält wie sämtliche Polizeigesetze einen Schutzauftrag zu Gunsten der Drittbetroffenen und der Allgemeinheit.¹³⁷⁰ Allein deshalb muss die Frage der Verjährung der behördlichen Eingriffsbefugnis, selbst wenn sie nur konkret gegenüber einem Störer erfolgt, als wesentlich eingestuft werden.¹³⁷¹

Da die Verjährung zum metrisch vorbestimmten Erlöschen des Rechts, also der Eingriffsbefugnis gegenüber dem Störer, führt, erlischt zugleich dessen materielle Polizeipflicht. Diese gilt aber als eine unabdingbare Voraussetzung für ein gedeihliches Zusammenleben.¹³⁷² Diese Prämisse muss selbst dann gelten, wenn man versucht, den Gefahrbeseitigungsanspruch von der behördlichen Eingriffsbefugnis zu lösen, wie dies *Ossenbühl*¹³⁷³ versucht.¹³⁷⁴ Ein möglichst effektiver Schutz der Allgemeinheit und des Einzelnen setzt die Verantwortung möglichst vieler zur Gefahrenabwehr voraus.¹³⁷⁵ Als Kehrseite des Gesetzesvorbehalts für die Begründung der Polizeipflicht bedarf es auch zu deren Erlöschen einer gesetzlichen Grundlage.¹³⁷⁶

Dass eine Verjährung nicht am Gesetzgeber vorbei hergeleitet werden kann, ergibt sich außerdem bereits daraus, dass die Beantwortung der Frage, ob der Gefahrbeseitigungsanspruch der Verjährung unterliegt, die Aufgabe beinhaltet, Einzelfallgerechtigkeit und Rechtssicherheit miteinander in Einklang zu bringen.¹³⁷⁷ Die Versöhnung von Einzelgerechtigkeit und Rechtssicherheit bzw. die damit verbundene Setzung der Priorität für eine Ausgestaltungsform der Rechtsstaatlichkeit kann nur dem Gesetzgeber zustehen. Nur er kann darüber befinden, welchem Interesse der Vorzug einzuräumen ist.¹³⁷⁸

¹³⁶⁸ Siehe etwa *Götz*, Polizeirecht, Rdnr. 78.

¹³⁶⁹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (443).

¹³⁷⁰ Zu den Polizeigesetzen siehe *Martens*, DÖV 1982, 89 (91).

¹³⁷¹ So *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 60 für den Verzicht.

¹³⁷² *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (288).

¹³⁷³ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 75.

¹³⁷⁴ Vgl. *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

¹³⁷⁵ *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (288).

¹³⁷⁶ *Schapmann*, Der Sanierungsvertrag, S. 60.

¹³⁷⁷ Siehe dazu oben § 17. C. VI. 5.

¹³⁷⁸ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rdnr. 61.

Nach der hier vertretenen Ansicht kann ein Gericht ohne gesetzliche Grundlage keine Verjährung der Polizeipflicht anordnen. Dies gilt natürlich erst recht deshalb, weil eine solche Verjährung rechtstheoretisch – insbesondere im Rahmen des BBodSchG – überhaupt nicht herleitbar ist.¹³⁷⁹ Damit stellt sich aber noch die Frage, ob die Verjährung der Polizeipflicht als solche überhaupt gesetzlich angeordnet werden könnte. Denn gegenüber der Verjährung der Polizeipflicht wurden ja nicht bloß Argumente im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes vorgebracht. Die meisten Stimmen haben sie vollkommen ausgeschlossen, weil sie zur Legalisierung polizei- bzw. gesetzeswidriger Zustände führen würde.¹³⁸⁰

§ 19 Strukturelle Einwände gegen eine zeitliche Beschränkung der Störerverantwortung

A. Allgemeines

Nunmehr sind diejenigen Argumente zu behandeln, die sich auf die Zulässigkeit einer zeitlichen Begrenzung der Störerhaftung an sich beziehen. Letztlich bleibt nämlich noch zu untersuchen, ob überhaupt eine zeitliche Begrenzung durch den Gesetzgeber vorgenommen werden könnte. Hierbei kommt insbesondere der Streit um das Argument zum Tragen, die Verjährung der Ordnungspflicht bewirke letztlich eine Legalisierung gesetzeswidriger Zustände. Wäre dem so, wäre eine Verjährung der Ordnungspflicht vollends nicht realisierbar. Eine Legalisierung gesetzeswidriger Zustände käme, nähme man den Begriff ernst, letztlich einer Relativierung des in Art. 20 Abs. 3 GG genannten Rechtsstaatsprinzips gleich. Gemäß Art. 79 Abs. 3 GG können die in Art. 20 GG genannten Prinzipien aber auch nicht durch eine Verfassungsänderung abgeschafft werden.

B. Das Argument der Gefahr der Legalisierung gesetzeswidriger Zustände

I. Die vorgebrachten Bedenken

Der Verjährung der Polizeipflicht wird entgegengebracht, dass nicht-vermögensrechtliche Ansprüche gar nicht verjähren könnten, da sie mit den hoheitlichen Aufgaben des Staates in besonderer Weise verknüpft seien und sie die Aufrechterhaltung eines rechtmäßigen Zustandes sichern sollten.¹³⁸¹ Wären verwaltungsrechtliche Befugnisse der Behörden wie die Eingriffsermächtigung nach dem Ordnungsrecht verjährbar, ergebe sich die Gefahr der Legalisierung gesetzeswidriger Zustände, die durch das bloße Untätigsein der Behörden

¹³⁷⁹Vgl. oben § 17.

¹³⁸⁰Dazu sogleich.

¹³⁸¹*Striewe*, ZfW 1986, 273 (290).

ausgelöst werden würde.¹³⁸² In diese Richtung ist auch die Kritik des VGH Mannheim zu verstehen, dass ein besonderes öffentliches Interesse daran besteht, von der Ermächtigungsgrundlage Gebrauch zu machen.¹³⁸³

II. Gegenargumente der Verjährungsbefürworter

Die befürchtete Gefahr der Legalisierung gesetzwidriger Zustände kann nach *Ossenbühl* allerdings dann nicht eintreten, wenn der Staat sich durch die Verjährung nicht seiner Handlungsfähigkeit beraubt. Hintergrund der Gefahr des Eintritts gesetzwidriger Zustände durch Zeitablauf ist nämlich die Befürchtung, dass der Staat durch die Verjährung seine ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse verlieren könnte.¹³⁸⁴

Diese Gefahr entsteht nach Ansicht *Ossenbühls* dann nicht, wenn nur der Gefahrbeseitigungsanspruch als Korrelat zur materiellen Polizeipflicht des Störers Gegenstand der Verjährung ist.¹³⁸⁵ Dann behält der Staat seine Eingriffsbefugnisse sogar gegenüber demjenigen Störer, der Adressat eines bereits verjährten Gefahrbeseitigungsanspruchs ist, wenn gleich unter den erhöhten Voraussetzungen einer Notstandsinspruchnahme.¹³⁸⁶

C. Kritik an der Konzeption der Trennung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs von der Reserveinspruchnahme des Nichtstörers

I. Überblick

Jedoch ist die Konzeption der Trennung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs von der Reserveinspruchnahme des Nichtstörers, wie sie *Ossenbühl* vornimmt, nicht frei von inneren Brüchen. Bemängelt wird insbesondere die immerhin partielle Aufweichung der gesamten polizeilichen Eingriffsbefugnis und die letztlich Inkonsequenz bei der Effektivität der zeitlichen Begrenzung.

II. Partielle Auflösung der gesamten Eingriffskompetenz

Auch wenn man eine Differenzierung zwischen der globalen behördlichen Eingriffskompetenz und dem Gefahrbeseitigungsanspruch trifft,¹³⁸⁷ konstituiert immer noch Letzteres – sozusagen als Teilausschnitt von Ersterem – dieses in seiner Gesamtheit. Versagt man es der Behörde, gegen einen bestimmten Verursacher vorzugehen, weil dessen Verursachungsbeitrag zur Entstehung der Gefahr verjährt ist, kommt dies einer

¹³⁸² *Lange*, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, S. 21 f., *Maas* Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 60 f.; *Koschnik*, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, S. 57; vgl. auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 53 Rdnr. 13; *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144.

¹³⁸³ VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 387 (390); vgl. auch *Schink*, in: *Erbguth*, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, S. 83 (118).

¹³⁸⁴ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 76.

¹³⁸⁵ Siehe oben § 16. E. *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 74; *ders.*, NVwZ 1995, 547 (548); zustimmend: *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 123.

¹³⁸⁶ Siehe oben § 16. E.

¹³⁸⁷ Siehe oben § 16. E.

chungsbeitrag zur Entstehung der Gefahr verjährt ist, kommt dies einer partiellen Verjährung der gesamten Eingriffskompetenz gleich.¹³⁸⁸ Dass die Behörde nach Wegfall der Störereigenschaft gegen die Person noch im Wege der Notstandsinspruchnahme vorgehen könnte, würde daran nichts ändern: Die Notstandsinspruchnahme erfolgt lediglich unter erhöhten Voraussetzungen. Die Erhöhung der Eingriffschwelle stellt damit eine Beschränkung der Eingriffsbefugnisse insgesamt dar.

Im Ergebnis relativiert *Ossenbühls* Vorschlag die polizeiliche Eingriffsbefugnis insgesamt und unterliegt so letztlich den gleichen Bedenken, die gegen die Verjährung der Eingriffsbefugnisse insgesamt vorgetragen werden.¹³⁸⁹

III. Ineffektivität einer zeitlichen Begrenzung

Die von *Ossenbühl*¹³⁹⁰ vorgeschlagene, durch Erhebung der „Verjährungseinrede“ ausgelöste Rückstufung der an sich primär ordnungspflichtigen Person in einen „gefährfernen“ Nichtstörer liegt letztlich nur darin begründet, überhaupt eine Ordnungspflichtigkeit zu erreichen.¹³⁹¹ Nach dem Gesetzeswortlaut der einschlägigen Polizeigesetze der Länder¹³⁹² ist der Nichtstörer aber ein anderer als die primär verantwortlichen Störer. Scheidet eine Inanspruchnahme eines Störers aus, kann er nach Ansicht von *Erfmeyer* auch nicht als Nichtstörer, mithin überhaupt nicht herangezogen werden, andernfalls wäre die zeitliche Begrenzung letztlich ineffektiv.¹³⁹³ Nehme man die Verjährung ernst, dann soll es den Verpflichteten davor bewahren, aus einem streitigen Ergebnis überhaupt in Anspruch genommen zu werden.¹³⁹⁴ So wird die Lösung *Ossenbühls* als ein letztlich unbefriedigender Spagat zwischen dem öffentlichen Gefahrenbeseitigungsinteresse, dem mit der faktischen Inanspruchnahme des Störers als Nichtstörer genügt wird, und dem durch Zeitablauf begründeten Verschonungsinteresse des Pflichtigen gesehen.¹³⁹⁵

IV. Belastung eines „dritten“ Nichtstörers

Neben der Tatsache, dass das berechtigte Kosteninteresse des Nichtstörers die öffentlichen Kassen belasten würde,¹³⁹⁶ wird auch kritisiert, dass *Ossenbühls* Lösung den originär bloß unter den Voraussetzungen der Notstandsinspruchnahme heranziehbaren Nichtstörer belastet.¹³⁹⁷

¹³⁸⁸ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444).

¹³⁸⁹ *Martensen*, NVwZ 1997, 442 (444):

¹³⁹⁰ *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547 f.

¹³⁹¹ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

¹³⁹² Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ME PolG; vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 331.

¹³⁹³ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

¹³⁹⁴ Siehe zur Funktion der Verjährung unten § 15.

¹³⁹⁵ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

¹³⁹⁶ Siehe oben § 18. C. II. 1.

¹³⁹⁷ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

Gäbe es nämlich neben dem Störer, demgegenüber der behördliche Gefahrbeseitigungsanspruch verjährt ist, einen (dritten) Nichtstörer, der an Stelle des oder neben dem „Ewigkeitshaftenden“ herangezogen wird, führte dies zu der Konsequenz, dass sich die nach objektiven tatsächlichen Kriterien zu richtende Auswahl der im öffentlichen Interesse an der Gefahrbeseitigung in Anspruch zu nehmenden Person primär nach individuellen Schutzinteressen des ursprünglichen Störers richtet, mithin als Haupterwägung bei der Ermessensauswahl dessen Verschonungsinteresse steht. Die Verjährung führt folglich auch hier zu einer Verzerrung, da der subsidiär heranzuziehende echte Nichtstörer auf einer Ebene steht wie der ursprünglich primär heranzuziehende Störer.¹³⁹⁸ Es besteht die Gefahr, dass die Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs gegen den echten Störer „auf dem Rücken des Nichtstörers“¹³⁹⁹ ausgetragen wird. Einem Verweis auf das Zivilrecht, wonach auch dort das Risiko bestehe, dass der Gläubiger im Falle der Verjährung des Anspruchs gegen einen Schuldner nunmehr auf einen anderen Schuldner ausweicht und diesen in Anspruch nimmt,¹⁴⁰⁰ müsse entgegnet werden, dass ein Rückgriff auf einen Mitschuldner ein bereits bestehendes Anspruchsrisiko aktualisiert, dass mithin bereits ein haftungsauslösender Tatbestand bestehen muss. Der subsidiäre Schuldner ist im Zivilrecht von vornherein Schuldner, auch wenn er wie etwa im Falle des § 771 BGB¹⁴⁰¹ seine lediglich hilfsweise Haftung einwenden kann.¹⁴⁰² Anders ist dies aber bei der Nichtstörerhaftung. Der Nichtstörer rückt in den Kreis der Ordnungspflichtigen an sich erst auf, wenn gegen den primär Pflichtigen aus tatsächlichen Gründen nicht vorgegangen werden kann.¹⁴⁰³ Auch insofern bestünde bereits durch den Reserveautomatismus ein Problem der Haftungsverschiebung.¹⁴⁰⁴

Zu beachten ist bei diesem von *Erfmeyer*¹⁴⁰⁵ aufgeworfenen Kritikpunkt allerdings, dass die Heranziehung des Nichtstörers prinzipiell subsidiär zur Eigenvornahme der Maßnahme durch die Behörde ist. Es gilt nämlich der Vorrang des Einsatzes polizeieigener Mittel,¹⁴⁰⁶ was sich auch aus Formulierungen in den die Nichtstöreranspruchnahme betreffenden Vorschriften in den Ordnungsgesetzen der Länder ergibt.¹⁴⁰⁷ Von daher kann es eigentlich zu keiner Kollision mehrerer Nichtstörer kommen. Dies muss insbesondere für

¹³⁹⁸ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

¹³⁹⁹ *Erfmeyer*, VR 1999, 48 (50).

¹⁴⁰⁰ Vgl. *Sprau*, in: Palandt, BGB, § 765 Rdnr. 1 und § 771 Rdnr. 1.

¹⁴⁰¹ Die Einrede der Vorausklage.

¹⁴⁰² Zum Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichem Auswahlmessen und zivilrechtlichem Auswahlbelieben, siehe *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern, S. 207 ff.

¹⁴⁰³ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 333 f.

¹⁴⁰⁴ Siehe oben § 18. D.

¹⁴⁰⁵ *Erfmeyer*, VR 1999, 48.

¹⁴⁰⁶ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 334 f.; *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 194.

¹⁴⁰⁷ Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 3 ME PolG bzw. § 19 Abs. 1 Nr. 3 OBG NRW und § 6 Abs. 1 Nr. 3 PolG NRW, die die Voraussetzung für die Notstandsanspruchnahme statuieren, dass „die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann“.

das Altlastenrecht gelten, einem Bereich, in dem die Behörde am ehesten in der Lage ist, die Gefahr selbst bzw. durch Beauftragte beseitigen zu lassen.

V. Altlastenrecht und Notstandsinsanspruchnahme

Daher ist schlagendes Argument gegen *Ossenbühls* Konzeption gerade für den Bereich des Altlastenrechts, dass zur Struktur der Sanierungspflicht die Notstandsinsanspruchnahme auf der Primärebene gar nicht passt. Ergeben sich im Altlastenbereich Sanierungsbedürfnisse, tritt nötigenfalls die Behörde selbst in Vorleistung. Die Altlastensanierung wird regelmäßig im Wege der Ersatzvornahme durch beauftragte Unternehmen vonstatten gehen. Ein Rückgriff auf den Nichtstörer ist dann wegen dieser Vorrangigkeit polizeieigener Mittel ausgeschlossen. Denn eine bloße Ersparung finanzieller Aufwendungen vermag die Inanspruchnahme des unbeteiligten Bürgers niemals zu rechtfertigen.¹⁴⁰⁸ Eine vorherige Inanspruchnahme eines Nichtstörers wird darüber hinaus auch regelmäßig an der Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme bzw. an deren Unangemessenheit scheitern.¹⁴⁰⁹

VI. Globale Eingriffsbefugnis und Gefahrbeseitigungsanspruch nach dem BBodSchG

1. Hintergrund

Nunmehr ist auch zu beachten, dass im BBodSchG die Grenze zwischen der Gesamteingriffsbefugnis¹⁴¹⁰ gegenüber dem Störer und der Eingriffsbefugnis aufgrund dessen materieller Polizeipflicht praktisch aufgehoben ist. Im Rahmen des BBodSchG kann keine Differenzierung hinsichtlich behördlicher Eingriffsbefugnis insgesamt und spezifisch durch die materielle Polizeipflicht veranlasster Eingriffsbefugnis getroffen werden, da eine andere Eingriffskompetenz als die aufgrund der in § 4 BBodSchG genannten (materiellen) Grundpflichten nicht existiert. Da das BBodSchG also nur die dort genannten Typen der materiellen Polizeipflicht kennt, ist nicht ersichtlich, worauf sich eine Eingriffsbefugnis stützen sollte, wenn einer der dort genannten Pflichtigen etwa durch Verzicht oder Verjährung weggefallen ist.¹⁴¹¹

2. Reservebefugnis zur Notstandsinsanspruchnahme nach dem BBodSchG?

a) *BBodSchG und Notstandsinsanspruchnahme*

Das BBodSchG kennt de lege lata die Notstandsinsanspruchnahme nicht. Damit entfällt schon aus diesem Grund der Reservegrund für ein Einschreiten der Behörde bei Wegfall

¹⁴⁰⁸ OVG Münster, OVGE 14, 265 (270 ff.); VG Köln, NJW 1971, 210 (212).

¹⁴⁰⁹ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 334 f.

¹⁴¹⁰ Gemeint ist die gegen dem individuellen Störer gegenüber bestehende Globalbefugnis im Sinne von § 16. D. II.

¹⁴¹¹ *Ossenbühl*, NVwZ 1995, 547 (548): „Der Wegfall der materiellen Polizeipflicht lässt also die Eingriffsbefugnis der Polizeibehörde unberührt, er modifiziert lediglich die Möglichkeit des Einschreitens.“; *Kothe*, VerwArch. 88 (1997), 456 (485).

der materiellen Polizeipflicht.¹⁴¹² Im Rahmen des BBodSchG existiert keine Eingriffsermächtigung, den Verursacher gegenüber dem der Gefahrbeseitigungsanspruch verjährt ist, als Notstandspflichtigen in Anspruch zu nehmen. Jedenfalls im Rahmen der Anwendung des BBodSchG leben die Bedenken der herrschenden Meinung damit auf, befürwortete man mit *Ossenbühl* die Verjährung der Verursachereigenschaft bzw. des daraus resultierenden Gefahrbeseitigungsanspruchs. Die Folge wäre die zeitliche Begrenzung der gesamten Eingriffsbefugnis gegenüber dem Pflichtigen und zunächst eine faktische Legalisierung des durch ihn hervorgerufenen ordnungswidrigen Zustandes, jedenfalls insofern, als der Pflichtigen nicht im Wege der Notstandsinspruchnahme herangezogen werden könnte.

b) *Herleitung einer Reserveeingriffsbefugnis von außerhalb des BBodSchG?*

Im BBodSchG ist eine Notstandsinspruchnahme auf der primären Ebene der Gefahrenabwehr jedenfalls nicht geregelt. Ob insofern Wertungen des allgemeinen Polizeirechts hinzugezogen werden können,¹⁴¹³ erscheint fraglich, spricht doch bereits die große Anzahl der genannten Pflichtigen für eine erschöpfende Aufzählung der heranziehbaren Personen. So hat auch der VGH Kassel entschieden, dass § 4 BBodSchG abschließend ist, dass mithin zur Gefahrenabwehr nur gegen die in § 4 BBodSchG Genannten eine Heranziehung gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG möglich ist.¹⁴¹⁴ Diese Auffassung wurde vom BVerwG bestätigt.¹⁴¹⁵ Dass der Kreis der Sanierungspflichtigen auch im Hinblick auf eventuelle ergänzende landesrechtliche Regelungen abschließend ist, folgt aus § 11 und § 21 BBodSchG, worin bestimmt ist, dass die Länder durchaus ergänzende Regelungen erlassen können. Hinsichtlich des zweiten Teils des BBodSchG und damit hinsichtlich § 4 BBodSchG, ist aber in § 21 Abs. 1 BBodSchG nur der Erlass ergänzender Regelungen betreffend des Verfahrens geregelt. § 11 BBodSchG betrifft nur Ermächtigungen zur Erfassung von Altlasten und altlastenverdächtigen Flächen. Wie oben gesehen, passt auch die Struktur der Notstandsinspruchnahme nicht zu der spezifischen Gefahrbeseitigung im Altlastenrecht.¹⁴¹⁶

Aufgrund des Vorranges polizeieigener Mittel und einer generell hohen Eingriffsschwelle ist die Inanspruchnahme generell schwer vorstellbar für Altlastenfälle. Danach setzt die Notstandsinspruchnahme eine besondere zeitliche Nähe der Gefahr (nicht unbedingt der Verursachung) voraus. Zudem darf die Abwehr der Gefahr bzw. deren Beseitigung nicht durch Maßnahmen gegenüber dem Störer möglich sein. Da sich im Altlastenrecht regelmäßig ein Zustandsstörer oder zumindest ein früherer Eigentümer gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG findet, ist die Notstandsinspruchnahme von daher schon als entbehrlich anzusehen. Die Polizei- und Ordnungsbehörden dürfen zudem nicht in der Lage sein, selbst

¹⁴¹² *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 182.

¹⁴¹³ So *Bickel*, BBodSchG, § 4 Rdnr. 15.

¹⁴¹⁴ VGH Kassel, UPR 2000, 151 (152).

¹⁴¹⁵ BVerwG, NVwZ 2000, 1179 (1180); dazu *Bickel*, NVwZ 2000, 1133.

¹⁴¹⁶ Oben V.

oder durch Beauftragte die Gefahr rechtzeitig abzuwehren,¹⁴¹⁷ und die Inanspruchnahme muss ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten erfolgen können.¹⁴¹⁸ Die Erfüllung all dieser Voraussetzungen sind im Rahmen des BBodSchG jedoch gerade nicht vorstellbar, so dass die Notstandsinanspruchnahme keine Aufnahme ins BBodSchG gefunden hat.

VII. Fazit

Ossenbühls Konzeption unterliegt damit erheblichen Bedenken. Gerade im Anwendungsbereich des BBodSchG greift diese Argumentation mangels einer zulässigen Notstandsinanspruchnahme nicht. Dem damit aufgestellten Gegeneinwand, eine Legalisierung gesetzeswidriger Zustände durch Anordnung der Verjährung sei allein schon deshalb ausgeschlossen, weil der Verursacher ja nach der Verjährung des gegen ihn bestehenden Gefahrbeseitigungsanspruchs stets als Nichtstörer in Anspruch genommen werden könnte, kann deshalb nicht gefolgt werden.

E. Möglichkeit der Anordnung der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs durch den Gesetzgeber

I. Legalisierung zunächst gesetzeswidriger Zustände als originäre Funktion der Verjährung

Die Frage der Legalisierungswirkung bestimmter durch die Verjährung hervorgerufener Zustände kann mithin nicht damit entkräftet werden, dass stets auch eine Notstandsinanspruchnahme in Frage kommt.

Vielmehr stellt sich die Frage, ob die Legalisierungswirkung im Zusammenhang mit der Verjährung überhaupt ein griffiges Argument darstellt. Es ist nämlich gerade Funktion der Verjährung, Zustände zu schaffen, die verlässlich sind, auch über die vom Gesetz prinzipiell bestimmten Parameter hinweg. Andernfalls dürfte die Verjährung an sich überhaupt nicht zugelassen werden. Funktion der Verjährung ist gerade die Herbeiführung eines neuen Zustandes, der, ex ante betrachtet, zunächst rechtswidrig ist.¹⁴¹⁹ Die Wirkung der Verjährung führt in allen Rechtsgebieten zu einem neuen Rechtszustand durch Zeitablauf.¹⁴²⁰ Dies ist die vorbestimmte Funktion der Verjährung. Faktische Zustände, die seit langer Zeit unangefochten Bestand haben, sollen im Interesse von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden als gegeben hingenommen und anerkannt werden.¹⁴²¹ Ob im Zivil- oder Strafrecht, sowie bei den vermögensrechtlichen Ansprüchen im öffentlichen Recht: Stets geht es um die planmäßige Beendigung des zunächst rechtmäßigen durch die dort verjährbaren Ansprüche ausgelösten Zustandes. Es spricht nichts dagegen, dass dieser Gedanke

¹⁴¹⁷ Siehe oben V.

¹⁴¹⁸ *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, II Rdnr. 191 ff.

¹⁴¹⁹ *Schultzenstein*, DJZ 1914, 17 (18).

¹⁴²⁰ *Walter*, in: Soergel, BGB, Vor § 194 Rdnr. 2; *Meyer*, Verjährung und Verursacherprinzip, S. 21; vgl. auch *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 19 Rdnr. 63.

¹⁴²¹ *Oetker*, Die Verjährung, S. 15; *Mugdan*, Motive zum BGB, Band 1, S. 511 f.

auch für den Bereich des Ordnungsrechts Anwendung finden kann.¹⁴²² *Herzog* sieht allgemein keine Bedenken darin, dass der Gesetzgeber ein Institut anordnen kann, das dem Rechtsfrieden vor der Einzelfallgerechtigkeit den Vorzug gibt – unabhängig davon, welches Rechtsgebiet betroffen ist.¹⁴²³ Rechtsfriede kann mithin vom Gesetzgeber auch im Ordnungsrecht prinzipiell angeordnet werden.

II. Zur gesetzgeberischen Entscheidung für Rechtsfrieden im Rahmen des Bodenschutzrechts

Folgte man der Ansicht, die im Namen des Rechtsfriedens nach spätestens dreißig Jahren eine Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs befürwortet, muss man prüfen, ob durch die Verjährung eine Situation eintritt, die dem Verantwortlichen tatsächlich Rechtsfriede nach diesem Zeitraum gewährleisten würde. Dann dürfte der Verpflichtete nämlich im Rahmen des vorgegebenen Zeitablaufs keinen weiteren Ansprüchen ausgesetzt sein, die sich aus der Polizeipflicht ergeben. Nur wenn der Verpflichtete nach dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Zeitraum auch keinen Ausgleichsansprüchen mehr ausgesetzt ist, kommt die Rechtsfriedensfunktion zum Tragen. Die Ausgleichsforderung des in Anspruch genommenen Verantwortlichen gegen einen anderen Verantwortlichen hat die Qualität eines selbstständigen Anspruchs und unterliegt einer eigenen Verjährungsfrist.¹⁴²⁴ Nach § 24 Abs. 2 S. 3 BBodSchG verjährt der Anspruch in drei Jahren. Schuldner dieses Anspruchs kann prinzipiell der Verursacher sein. Da der Anspruch mit der Gesamtschuld bzw. mit dem gesamtschuldähnlichen Ausgleichsverhältnis und dieses Verhältnis regelmäßig wiederum mit der Inanspruchnahme des Störers entsteht, kann der leistende Störer also die Mitverantwortlichen binnen der Verjährungsfrist nach seiner Inanspruchnahme in Regress nehmen. Der bodenschutzrechtliche Ausgleichsanspruch des § 24 Abs. 2 BBodSchG beginnt selbst erst zu verjähren, wenn die Sanierungsmaßnahme schon durchgeführt worden ist. Das ist in den Fällen der „Ewigkeitshaftung“ erst weit nach der Verursachung der Gefahr der Fall. Der Verursacher wäre dann, nach der Verjährung des staatlichen Anspruchs, zwar nicht mehr dem staatlichen Gefahrbeseitigungsanspruch, stets aber dem Ausgleichsanspruch des Mitverantwortlichen ausgesetzt. Wie oben¹⁴²⁵ gesehen, erlischt aber ein eventueller Ausgleichsanspruch gleichzeitig mit dem Gefahrbeseitigungsanspruch. Der Verursacher ist dann auch nicht mehr ausgleichspflichtig, da der Anspruch des § 24 Abs. 2 BBodSchG nur gegen „Verpflichtete“ gerichtet werden kann, wie der Wortlaut des Satz 1 klarstellt.¹⁴²⁶

¹⁴²² So letztlich auch *Maas*, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, S. 61 zur Entkräftung nichtvermögensrechtlicher staatlicher Ansprüche: „Nur bei einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung ist dies möglich; solche Vorschriften enthält aber nur das Strafrecht.“

¹⁴²³ *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 Rdnr. 61.

¹⁴²⁴ *Grunwald*, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, S. 197.

¹⁴²⁵ Siehe oben unter § 18. C. III.

¹⁴²⁶ Zu beachten ist, dass gerade *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 132 ff., die die Rechtsfriedensfunktion der Verjährung so hoch einstuft, dass eine Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs auch ohne gesetzliche Grundlage herleitbar ist (*Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Alt-

G. Fazit

Der Einwand einer durch die Verjährung der Polizeipflicht entstehenden Legalisierung gesetzeswidriger Zustände ist ein Pauschalargument, das nicht hinreichend danach differenziert, ob eine solche Verjährung gesetzlich angeordnet ist oder nicht.

Hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, die Polizeipflicht zu begrenzen, kann er dies anordnen, genauso wie er die Begrenzung des staatlichen Strafanspruchs für Straftaten, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht sind, in § 78 Abs. 3 Nr. 1 StGB anordnen konnte.

Kein Einwand gegen das Argument der damit einhergehenden Legalisierung ist dagegen die reserveweise Möglichkeit der Inanspruchnahme des nicht länger Verantwortlichen als Nichtstörer. Diese Möglichkeit steht im Rahmen des BBodSchG nämlich nicht mehr zur Verfügung.

lastenrecht, S. 156 ff.), einen Rückgriff des in Anspruch genommenen Verantwortlichen auf den Verursacher, dessen gegen ihn gerichteten Gefahrbeseitigungsanspruch mittlerweile verjährt ist, zulässt.

§ 20 Lösungsansatz

A. Ausgangspunkt

I. Verschonungsinteresse des Verursachers nicht im Vordergrund der Gefahrbeseitigung

Das Verschonungsinteresse des Störers steht bei der Gefahrenabwehr nicht im Vordergrund. Die vornehmliche Aufgabe der Gefahrenabwehr ist es nämlich, in zeitlicher und qualitativer Hinsicht¹⁴²⁷ effektiv Gefahren zu bannen, indem aus einem weiten Verantwortlichenspektrum der oder die Störer herangezogen werden, die in der Lage sind, die Gefahr wirksam und rasch abzuwehren. Bei der effektiven Gefahrenabwehr steht nämlich das Wohl der Allgemeinheit und das Wohl der von der Gefahr konkret betroffenen Individuen im Vordergrund. Deshalb muss dieses Prinzip Vorrang beanspruchen.¹⁴²⁸ Vorhandene Störer sollen zur raschen Gefahrbannung herangezogen werden, allerdings innerhalb der Grenzen des Übermaßverbots und der fehlerfreien Ermessensausübung. Insofern steht die Altlastensanierung nach wie vor im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Gerechtigkeit.¹⁴²⁹ Weitere Grenzen wie eine zeitliche Begrenzung sind den Ordnungsbehörden darüber hinaus allerdings nicht auferlegt.¹⁴³⁰

Diese Konsequenz ergibt sich bereits aus dem verfassungsrechtlich vorgezeichneten Verursacherprinzip.¹⁴³¹ Wenn Verursacher herangezogen werden können, müssen diese für die Gefahrenbeseitigung aufkommen.¹⁴³² Eine Überbewertung des Verschonungsinteresses des Verursachers darf nicht zu Lasten der Allgemeinheit oder anderer Verantwortlicher erfolgen. Fiele der Verursacher wegen Verjährung weg, bliebe die Notwendigkeit der Gefahrbehebung ja dennoch bestehen, die Möglichkeit der Gefahrbehebung wäre dagegen durch den Wegfall des Pflichtigen um eine Option reduziert.

¹⁴²⁷ Lindner, Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflichten, S. 109.

¹⁴²⁸ OVG Münster, DVBl. 1971, 828 (829); DVBl. 1973, 924 (928); OVG Koblenz, VerwRspr 19, 849; DÖV 1988, 80 (81); NJW 1986, 1369 (1370); BayVGh, NJW 1979, 2631 (2632); NJW 1984, 1196; NVwZ 1986, 942 (944); BayVBl. 1986, 625 (626); BayVBl. 1989, 467 (469); VGH Kassel, DÖV 1987, 260 (261); Kormann, UPR 1983, 281 (284); Papier, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, S. 69; Ossenbühl, DÖV 1976, 463 (469); Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 236; Lindner, Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflicht, S. 108; spezifisch für das BBodSchG Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a mit Verweis darauf, dass bei der Gefahrbannung „allein die Anforderungen des Bundesbodenschutzgesetzes sowie des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts maßgebend sind“, wobei er dazu auch das Prinzip der effektiven Gefahrenabwehr zählt.

¹⁴²⁹ Spannowsky, UPR 1988, 376; siehe allgemein Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap E Rdr. 107 zum Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Verhältnismäßigkeit.

¹⁴³⁰ Siehe oben § 1. B. I.

¹⁴³¹ Siehe oben § 18. C. II.

¹⁴³² Oerder, DVBl. 1992, 691 (693).

Nur der Gesetzgeber könnte eine andere Priorität zwischen Verschonungsinteresse des Störers und den anderen beteiligten Interessen – namentlich dem Interesse der Allgemeinheit auf kostenneutrale, rasche Gefahrbeseitigung – anordnen.¹⁴³³ Der Gesetzgeber hat dies aus guten Gründen nicht getan.

II. Gewährleistung eines differenzierten Interessenausgleichs

Der endgültige Wegfall der Polizeipflicht im Wege der Verjährung ließe keine Möglichkeit zum Ausgleich der beteiligten Interessen auf der Primärebene. Bestimmend wäre dann allein die von der Verjährung programmierte Dominanz des Zeitablaufs.¹⁴³⁴ Will man der Einzelfallgerechtigkeit zur Durchsetzung verhelfen, muss der Interessenausgleich unter Miteinbezug auch des Verschonungsinteresses des von der „Ewigkeitshaftung“ betroffenen Störers im Ordnungsrecht im Wege der Verhältnismäßigkeit bzw. des Auswahlermessens gewährleistet werden.¹⁴³⁵ Für einen auf den Einzelfall bezogenen Interessenausgleich im Ordnungsrecht spricht auch, dass die Zurechnung des Störers wertungs- bzw. risikoabwägungsbezogene Zurechnungskriterien¹⁴³⁶ und Ermessensprüfungen durchläuft¹⁴³⁷ und unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs steht.¹⁴³⁸ Letztgenannter Vorbehalt eröffnet freilich auch die Möglichkeit eines optimalen Interessenausgleichs im Rahmen des Problems der „Ewigkeitshaftung“.

B. Wertungslösung über Verhältnismäßigkeit bzw. Auswahlermessen

I. Lösungsinstrument Verhältnismäßigkeit

Statt einer schematischen Institutlösung muss daher den beteiligten Interessen im Wege einer Wertungslösung Rechnung getragen werden. Das Institut der Verjährung geht von einem statischen „Umkippen“ der Interessenverhältnisse nach dreißig Jahren aus, danach ist das Schuldnerinteresse das einzig realisierbare. Diese Lösung berücksichtigt nur das Verschonungsinteresse eines bestimmten Störers. Ein optimaler Interessenausgleich wird somit nicht erreicht. Vor dem Hintergrund mehrerer Interessenpole muss eine schematische Dominanz des Zeitbezugs aber ausscheiden.

Die Lösung bietet hier das Verhältnismäßigkeitsprinzip.¹⁴³⁹ Dieses verbietet der Behörde, übermäßig in die Rechtssphäre des Verantwortlichen einzugreifen.¹⁴⁴⁰ Im Rahmen staatli-

¹⁴³³Siehe oben § 18. A.

¹⁴³⁴Siehe oben § 16. C. II.

¹⁴³⁵Hilger, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a.

¹⁴³⁶Vgl. OVG Münster, NVwZ 1997, 507 mit VG Köln, NVwZ 1994, 927, wo die Auflösung der Problematik letztlich von der regulativen Ebene auf die Ebene der Zurechnung verlagert wird.

¹⁴³⁷Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 310 ff.; Pietzcker, DVBl. 1984, 457. Dies gilt erst Recht für die Theorie der unmittelbaren Verursachung.

¹⁴³⁸Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 389.

¹⁴³⁹Vgl. BVerwG, NVwZ 1997, 1000 (1001).

chen Einschreitens ist es nämlich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der den Prinzipiencharakter der Optimierung impliziert, gleichsam wie der Prinzipiencharakter den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz impliziert.¹⁴⁴¹ Als verfassungsabgeleitetes Prinzip¹⁴⁴² verpflichtet es die Ordnungsbehörde, vor jedem Eingriff abzuwägen, ob höher zu bewertende Interessen der Allgemeinheit oder auch Einzelner der von ihr beabsichtigten Maßnahme entgegenstehen. Dabei kann auch ein höher zu bewertendes Interesse eines einzelnen Bürgers den Eingriff bei (an sich) pflichtgemäßer Ermessensausübung als unangemessen erscheinen lassen. So muss die Behörde unter Umständen dann von einem Einschreiten absehen, wenn die in Aussicht genommene Maßnahme unzumutbar ist, weil sie voraussichtlich die Vernichtung oder eine sehr erhebliche Erschwerung der wirtschaftlichen Existenz des betroffenen Störers zur Folge haben würde.¹⁴⁴³

Das BVerwG hat bereits im Zusammenhang mit abfallrechtlichen Nachsorgeanordnungen auf die korrigierende Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hingewiesen, sofern eine zeitliche Begrenzung der Pflicht angezeigt aber nicht normiert ist.¹⁴⁴⁴ Das BVerwG hat dazu ausgeführt: „Da das Gesetz anders als in § 17 Abs. 4a BImSchG keine Frist für den Erlaß von Nachsorgeanordnungen kennt, bestimmt sich die zeitliche Begrenzung nach dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.“¹⁴⁴⁵ Dieser muss auch bei allgemein ordnungsrechtlichen Situationen greifen können.

Wenn die lange Haftungszeit unzumutbar erscheint, weil mit der Inanspruchnahme der Verantwortliche etwa überrascht wird, kann unter bestimmten Umständen von der Inanspruchnahme des Verursachers abgesehen werden. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt umso eher zum Tragen und um so strenger werden die Voraussetzungen für einen staatlichen Eingriff, je länger die Zeit der grundrechtlichen Belastung bzw. Bedrohung dauert.¹⁴⁴⁶

Dies ist im Rahmen des ordnungsrechtlichen Ermessens jedenfalls dann möglich, wenn ein anderer Verantwortlicher, dessen Inanspruchnahme im Verhältnis zu dem „Ewigkeitshaftenden“ konkret zumutbarer ist, herangezogen werden kann. Es ist nämlich zu beachten, dass die Frage einer Begrenzung der Verantwortlichkeit auch unter dem Aspekt des Verursacherprinzips zu beachten ist. Wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit prinzipiell greift, muss gegebenenfalls insoweit die Gesamtheit der Steuerzahler die Lasten tragen. Ist die Verantwortung prinzipiell dem Verursacher zugewiesen, darf diese

¹⁴⁴⁰ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 389 f. Zur Verhältnismäßigkeit im BBodSchG *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 171 ff.; insbesondere für Rechtsnachfolgesachverhalte *von Mutius/Nolte*, DÖV 2000, 1 (5).

¹⁴⁴¹ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 100.

¹⁴⁴² BVerfGE 53, 135 (145 f.); 67, 157 (177); 68, 193 (219); 90, 145 (172).

¹⁴⁴³ Zur Rolle des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei dem sich in einer sogenannten „Opferposition“ befindenden Zustandsstörer oben § 10. A.

¹⁴⁴⁴ BVerwG, NVwZ 1997, 1000 (1001); siehe auch BVerwG – 7 B 260/98, Tz. 1 b); vgl. nunmehr zur Rechtslage nach § 36 Abs. 2 Krw-/ AbfG OVG Münster, 20 A 1774/99, S. 2 f.

¹⁴⁴⁵ BVerwG, NVwZ 1997, 1000 (1001).

¹⁴⁴⁶ BVerfGE 70, 297 für den Fall der Freiheitsentziehung in einem psychiatrischen Krankenhaus.

Grundsatzentscheidung jedenfalls nicht durch eine großzügige Korrektur über die Verhältnismäßigkeitsprüfung unterlaufen werden.¹⁴⁴⁷ Daher muss die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs mit der Gesamtsituation im Hinblick auf weitere vorhandene Störer abgeglichen werden.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Hinblick auf die Belastung der einzelnen Verantwortlichen begrenzt insofern auch die Ermessensausübung als höherrangiges Recht.¹⁴⁴⁸ Die Verhältnismäßigkeit kann dabei gebieten, bestimmte Störer nur nachrangig heranzuziehen, weil diesen die vorrangige Inanspruchnahme nicht zugemutet werden kann,¹⁴⁴⁹ wengleich insoweit eine bloße Pauschalisierung nach Störertypen, die eine grundsätzliche Rangfolge zwischen diesen indizieren würde, abgelehnt wird.¹⁴⁵⁰ Gibt es zwei oder mehrere Störer, was im Altlastenrecht, wenn die Verantwortlichkeit des Handlungsstörers zur Rede steht, regelmäßig der Fall ist, fließen daneben Effektivitätserwägungen in das Auswahlermessen mit ein; in deren Rahmen auch die Situation der Störer miteinander verglichen wird. Damit kann auch die zeitliche Nähe – wengleich über die Verhältnismäßigkeit – Einfluss auf die behördliche Ermessensbetätigung nehmen.¹⁴⁵¹

Fallen auch die anderen Störer – etwa wegen dem Vorliegen einer „Opferposition“¹⁴⁵² – aus, und muss die Gefahr dringend beseitigt werden, muss aber auch dann die Möglichkeit noch offenstehen, den Verursacher heranzuziehen zu können, und zwar nicht bloß im Wege des polizeilichen Notstandes,¹⁴⁵³ sondern als echten Störer. Entscheidend muss sein, ob es angesichts der Größe der Gefahr und in Anbetracht des Vorhandenseins oder Fehlens anderer Verantwortlicher zumutbar ist, den Verursacher bzw. seinen Gesamtrechtsnachfolger in Anspruch zu nehmen. Dies steht in Einklang mit der Ansicht von *Hilger*, dass eine Beschränkung der Haftung insbesondere des durch die Gesamtrechtsnachfolge der abstrakten Ordnungspflicht unter finanzieller Überforderung leidenden Rechtsnachfolgers des Verursachers nur im Rahmen der generell bei der Ausübung des Ermessens der Behörden zu beachtenden Kriterien in Betracht kommt.¹⁴⁵⁴ Ob insofern eine beschränkte Rechtsnachfolge des Gesamtrechtsnachfolgers aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten ist, ist mithin unter Berücksichtigung aller Umstände zu entscheiden.

¹⁴⁴⁷So *Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 2 Rdnr. 43 jedenfalls im Hinblick auf die Korrektur der Zustandsverantwortlichkeit im Wege des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

¹⁴⁴⁸*Friauf*, In: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschnitt, Rdnr. 99; *Fleischer*, Die Auswahl unter mehreren Polizeipflichtigen als Rechtsfrage, S. 74 ff.; *Kormann*, UPR 1983, 281 (285 ff.); vgl. auch *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 302.

¹⁴⁴⁹Vgl. *Gantner*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, S. 210 ff.; *Schrader*, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip?, S. 137.

¹⁴⁵⁰So zur Rangfolge zwischen Handlungs- und Zustandsstörer VGH Mannheim, NVwZ-RR 1991, 27.

¹⁴⁵¹*Von Mutius/Nolte*, DÖV 2000, 1 (5). *Schink*, in: Erbguth, Aktuelle Probleme des Altlasten- und Bodenschutzrechtes, S. 119

¹⁴⁵²Siehe oben § 10. A.

¹⁴⁵³Vgl. oben § 13. C. I.

¹⁴⁵⁴*Hilger*, in: Holzwarth/Radtke/Hilger/Bachmann, BBodSchG, § 4 Rdnr. 90a.

II. Auflösung der „Ewigkeitshaftung“ im Rahmen der Verhältnismäßigkeit

Dass das Problem der „Ewigkeitshaftung“ im Rahmen der Verhältnismäßigkeit seine Auflösung findet, kommt auch im UGB-BT¹⁴⁵⁵ zum Ausdruck. Das UGB-BT berücksichtigt das Problem der „Ewigkeitshaftung“,¹⁴⁵⁶ unterwirft aber nur die Sonderhaftungsform des früheren Eigentümers (§ 303 Abs. 3 S. 1 UGB-BT) in § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT einer dezidiert zeitlichen Grenze von dreißig Jahren.¹⁴⁵⁷ Eine ausdrückliche zeitliche Schranke der anderen Haftungsformen wie etwa der Verhaltensverantwortlichkeit nach § 303 Abs. 1 UGB-BT sieht der Professorenentwurf des UGB dagegen nicht vor. Allerdings lässt generell § 303 Abs. 5 UGB-BT eine Verhaltensverantwortlichkeit im Zusammenhang mit der bodenschutzrechtlichen Sanierungspflicht entfallen, wenn die Inanspruchnahme unzumutbar ist. Kein statisches Begrenzungsinstitut soll die zeitliche Problematik der Haftung auflösen, sondern eine einzelfallbezogene Betrachtungsweise.¹⁴⁵⁸ Die Ausnahme davon bildet nach dem UGB-BT allein die (als problematisch empfundene¹⁴⁵⁹) Verlängerung der Zustandshaftung, die im Gegensatz zu der in § 303 Abs. 2 UGB-BT angeordneten Verantwortlichkeit ohnehin nicht im Wege der Rechtsnachfolge perpetuierbar ist¹⁴⁶⁰ und deshalb auch nicht der „Ewigkeitshaftung“ durch Perpetuierung unterliegt.

So lehnte auch das OVG Münster in seinem Urteil vom 30.5.1996 ein zeitliches Begrenzungsinstitut ab.¹⁴⁶¹ Gleichwohl erkannte es die Möglichkeit einer Beachtung der zeitlichen Aspekte der Verantwortlichkeit auf der Verhältnismäßigkeitsebene an.¹⁴⁶² Danach darf das Zeitmoment der Verfestigung des tatsächlichen status quo „unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht außer acht gelassen werden.“¹⁴⁶³ Dass die Risikozuweisung des Verursachers dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterfällt, wird daneben auch im Zusammenhang mit der Erwähnung des mittlerweile entstandenen „Zeitabstandes“ zwischen Verursachung und Gefahrbeseitigungsanordnung ausdrücklich betont.¹⁴⁶⁴

Es stellt sich daher die Frage, wann Unzumutbarkeit im Hinblick auf die „Ewigkeitshaftung“ vorliegen kann. Dass die Störerverantwortung nicht regelmäßig begrenzt sein kann,

¹⁴⁵⁵ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT.

¹⁴⁵⁶ Vgl. UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT, S. 624.

¹⁴⁵⁷ Siehe oben § 11. B. II.

¹⁴⁵⁸ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT, S. 625.

¹⁴⁵⁹ Siehe oben § 5. D.

¹⁴⁶⁰ § 303 Abs. 2 Alt. 2 UGB-BT.

¹⁴⁶¹ Jedenfalls insofern als „die unmittelbare Anwendung der (zivilrechtlichen) Vorschriften über die Verjährung“ abgelehnt wird, vgl. *Brodersen*, JuS 1997, 1050 (1051).

¹⁴⁶² OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511); *Brodersen*, JuS 1997, 1050 (1051); *Kniesel*, BB 1997, 2009 (2013).

¹⁴⁶³ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

¹⁴⁶⁴ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511) mit Verweis auf BayVGH, NVwZ 1986, 942.

sondern auf die Fälle der Unzumutbarkeit beschränkt sein muss, ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass die Inanspruchnahme des „Ewigkeitshaftenden“ aus sich heraus unerträglich und unbillig sein muss. So kommt nach dem VGH Mannheim¹⁴⁶⁵ eine unbillige Inanspruchnahme regelmäßig dann nicht in Betracht, wenn die vor langer Zeit geschaffene Gefahr typische Folge der Verursacherhandlung ist, wie dies jedenfalls für die riskanten Tätigkeiten im Bergbau der Fall ist.¹⁴⁶⁶ Für typische Risiken, die sich auch noch viele Jahre später realisieren können, kann es daher insoweit auch aus Billigkeitsgründen nicht gerechtfertigt sein, den Verursacher von der Haftung zu befreien, zumal wenn er auch wirtschaftlich von der riskanten Verursacherhandlung profitiert hat.¹⁴⁶⁷

Auch *Bender/Sparwasser/Engel* weisen letztlich darauf hin, dass „wohl nur in Extremfällen [...] eine zeitliche Einschränkung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit in Betracht“ kommt.¹⁴⁶⁸ Zur Bestimmung, wann ein solcher Extremfall vorliegt, müssen mit hin Determinanten entwickelt werden, die sich auch auf die problematischen Fälle der latenten Gefahrentwicklung anwenden lassen.

C. Der Lösungsansatz des OVG Münster

I. Überblick

Die Bewältigung des Zeitproblems wird somit in der Verknüpfung der Verhältnismäßigkeit mit dem Gedanken des fortschreitenden Zeitablaufs gesehen. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kann nach dem OVG Münster nicht außer Acht gelassen werden, dass die Zeitdauer von mehreren Jahrzehnten seit der Verursachung und dem Eigentumswechsel zu einer Verfestigung des Zustandes in dem Sinne geführt hat, dass für den allgemeinen Rechtsverkehr die Umstände, unter denen das Werksgelände seine tatsächliche Beschaffenheit erlangt habe, entscheidend an Bedeutung verloren hätten. Dabei bedient sich das OVG Münster der Argumentation, die für die Verjährung ins Feld geführt worden ist.¹⁴⁶⁹

Das OVG Münster nennt im Zusammenhang mit der zeitlichen Entfernung des Verursachers von seiner Verantwortung drei Elemente, die das zeitliche Moment bei Altlastenfällen auf die Verhältnismäßigkeitsebene projizieren.

Dabei betont es zunächst das die Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme des Verursachers beeinflussende Element der „Verfestigung des Zustandes“. Diese Verfestigung ist Ergebnis der Zeitdauer, die seit Entstehung der Gefahr vergangen ist. Daraufhin weist das OVG auf das hinter der Verjährung stehende Motiv, der Einsicht dahingehend, dass „tat-

¹⁴⁶⁵ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 für die Grubengasproblematik.

¹⁴⁶⁶ OVG Münster, UPR 1984, 279; UPR 1985, 250; VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589.

¹⁴⁶⁷ VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 589 (591).

¹⁴⁶⁸ *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, Kap. 7 Rdnr. 231.

¹⁴⁶⁹ OVG Münster, NVwZ 1997, 511 unter Bezugnahme auf BayVGH, NVwZ 1986, 942.

sächliche Zustände, die seit längerer Zeit unangegriffen Bestand haben, als gegeben hingenommen und anerkannt werden“ können.¹⁴⁷⁰

Schließlich verweist das OVG auf eine durch den Zeitabstand hervorgerufene „Lockerung“ des „Näheverhältnis zur Gefahr“, die ursprünglich durch das objektiv gefahrauslösende Verhalten des Verursachers als Risikomoment entstanden ist.¹⁴⁷¹ Die drei Elemente lassen sich daher mit den Stichworten „Verfestigung des Zustandes“, „Hinnahme und Anerkennung dieses Zustandes“ und „Lockerung der Nähe zur Gefahr“ umschreiben. So also wie sich mit fortschreitendem Zeitablauf der Zustand verfestigt, kann sich das Näheverhältnis des Verursachers zur „Gefahr“ auflockern. Diese Reziprozität steht im Einklang mit der vom BayVGH nachgezeichneten tendenziellen Verschiebung der Verantwortung vom Verursacher zum Zustandsstörer mit zunehmendem Zeitablauf.¹⁴⁷² Danach nimmt mit der „Verfestigung des Zustandes“ die Zustandsverantwortlichkeit zu. Das heißt, dass die Behörde ihre Auswahlentscheidung eher zu Lasten des Zustandsstörers treffen und damit regelmäßig den Verursacher verschonen wird.

II. Die Verfestigung des Zustandes

Auszugehen ist davon, dass der Zeitablauf bei gleichzeitiger unbeeinflusster Gefahrentwicklung zu einer Verfestigung des Zustandes geführt hat. Für den allgemeinen Rechtsverkehr verlieren mit fortschreitendem Zeitablauf die Umstände, unter denen ein Grundstück seine derzeitige tatsächliche Beschaffenheit erlangt hat, entscheidend an Bedeutung.¹⁴⁷³ Vergehen also Jahrzehnte einer latenten Gefahrentwicklung, ohne dass eingeschritten wird, führt dies zu einem „Verwachsen“¹⁴⁷⁴ der Gefahrsituation mit dem Grundstück, für dessen Ungefährlichkeit der jeweilig aktuelle Zustandsstörer prinzipiell neben dem Verursacher haftet. Wird es mit fortschreitender Zeit schwerer nachzuvollziehen, welcher Verursacher welchen Beitrag zur Altlast geliefert hat, verrückt sich schon aus rein tatsächlichen Gründen die Verteilung der Verantwortlichkeit auf den Zustandsstörer.¹⁴⁷⁵

Anschaulich ist dies bei Abfallablagerungen, die vom Verursacher auf ein Grundstück aufgebracht werden. Solange diese Ablagerungen objektiv vom Grundstück noch unterscheidbar sind, ist die vorrangige Verantwortlichkeit des (heranziehbaren) Verursachers offensichtlich. Sofern die Abfälle noch nicht mit dem Boden verbunden sind, ist der Verursacherbeitrag nämlich noch klar nachvollziehbar.¹⁴⁷⁶ Findet ein „Verwachsen“ der abgelagerten Gegenstände mit dem Boden statt, verbindet sich dadurch die ursprünglich noch abtrennbare Gefahrenquelle mit dem Grundstück, wird mithin dessen Bestandteil. Wie die

¹⁴⁷⁰ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511) mit Verweis auf BGH, NJW 1993, 2054; BGHZ 59, 72 und *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, 55. Auflage (1996), Vor § 194 Rdnr. 4.

¹⁴⁷¹ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511) mit Verweis auf BayVGH, NVwZ 1986, 942.

¹⁴⁷² BayVGH, NVwZ 1986, 942 (945); vgl. oben § 10. D.

¹⁴⁷³ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

¹⁴⁷⁴ BayVGH, NVwZ 1986, 942 (945).

¹⁴⁷⁵ Siehe oben § 10. D. zur Garantiefunktion des Zustandsstörers.

¹⁴⁷⁶ Vgl. BVerwG, NVwZ 1988, 1126.

zunehmend im Boden befindliche Gefahr dorthin gelangt ist, spielt im Laufe der Jahrzehnte immer weniger eine Rolle.¹⁴⁷⁷ Stattdessen fokussiert sich die Verantwortlichkeit auf den Zustandsstörer. Der Eigentümer oder Pächter, bei dem die Ablagerung entstanden ist, gerät nicht zuletzt auch deshalb mit fortschreitender Zeit in das Visier der Verantwortlichkeit, weil es für ihn unproblematisch gewesen wäre, die vom Boden noch trennbare Ablagerung auf Kosten des Verursachers beseitigen zu lassen.¹⁴⁷⁸ Ließ der Zustandsstörer dies geschehen, duldet er gar, dass die abgelagerten Gegenstände mit dem Grundstück verwachsen, verschiebt sich die Verantwortlichkeit auf ihn. Diese Verantwortlichkeit für mit dem Boden verwachsene Altlasten überträgt sich auf die diesem Zustandsverantwortlichen nachfolgenden Eigentümer und Inhaber der tatsächlichen Gewalt.¹⁴⁷⁹ So fällt es beim Kauf in den Risikobereich des neuen Eigentümers nachzuprüfen, ob das Grundstück einen Gefahrenherd darstellt.¹⁴⁸⁰

Diese tendenzielle Verschiebung ergibt sich, wie bereits erwähnt,¹⁴⁸¹ auch dann, wenn sich die Gefahrenentwicklung latent vollzieht und auch der jeweils aktuelle Eigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt gar nicht ahnt, mit welcher Gefahr sein Grundstück belastet ist.¹⁴⁸² Grund hierfür ist, dass auch solche latenten Störungen in den Risikobereich des jeweiligen Zustandsverantwortlichen fallen.¹⁴⁸³

Dieser Ansatz des BayVGh, der ursprünglich von der rein tatsächlichen Gegebenheit ausgeht, dass der Verursacher bei Altablagerungen vielfach schwer feststellbar ist, wird vom OVG Münster fortgeführt und dahingehend verallgemeinert, dass bei zeitlich lange währenden Gefahrensituationen grundsätzlich die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Verursachers nachlässt. Dies muss also auch dann gelten, wenn die Störzurechnung beim Verursacher regelmäßig bejaht werden muss. Danach findet das Element der „Verfestigung des Zustandes“ auch für Verhältnismäßigkeitsaspekte Beachtung.¹⁴⁸⁴ Insbesondere dann, wenn die Verfestigung des Zustandes hingenommen und anerkannt ist und dadurch die Verantwortlichkeit des Verursachers bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers „aufgelockert“ wird.

III. Die Hinnahme und Anerkennung des Zustandes

Mit der Verfestigung des Zustandes korrespondiert dessen Hinnahme, tiefergehend dessen Anerkennung durch die Beteiligten. Wenn sich im Laufe der Zeit ein status quo herausgebildet hat, zu dessen (positiver) Veränderung niemand beigetragen hat, kann dies zur Hin-

¹⁴⁷⁷ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

¹⁴⁷⁸ BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945).

¹⁴⁷⁹ BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945): „Es ist in erster Linie Aufgabe des Eigentümers zu sehen, wie sich sein Eigentum verhält oder in welchem Zustand er es – im Falle der Rechtsnachfolge – erwirbt.“

¹⁴⁸⁰ Vgl. OVG Münster, NVwZ 1993, 1000; *Knopp*, DÖV 1990, 683 (686).

¹⁴⁸¹ Siehe oben § 10. D.

¹⁴⁸² BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945).

¹⁴⁸³ BayVGh, NVwZ 1986, 942 (945). Näher oben § 10. D.

¹⁴⁸⁴ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511).

nahme und schließlich zur allgemeinen Anerkennung des Zustandes führen. Diese Elemente sind zugleich rechtspolitischer Hintergrund der Verjährung.¹⁴⁸⁵

Die tendenzielle Lastenverschiebung aufgrund der „Verfestigung des Zustandes“ führt aus sich heraus freilich noch nicht zur Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Verursachers (bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers) wegen eines bereits lange bestehenden Störungssachverhaltes. Es muss vielmehr ein weiteres Element hinzutreten, das die Verschönerung des Verursachers (bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers) rechtfertigt. Hintergrund einer zeitlichen Begrenzung wie der vom OVG Münster erwähnten Anspruchsverjährung ist vielmehr, dass mit der Zeit sich die tatsächlichen Gegebenheiten zu rechtlich relevanten Tatsachen verfestigen können. Dieser Gedanke muss sich auf die Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme auswirken können. Dann jedenfalls, wenn sich die Verfestigung des Zustandes so auswirkt, dass dadurch die Schutzwürdigkeit des Verursachers und seines Gesamtrechtsnachfolgers fortschreitend zunimmt.

Dies muss erst recht für eine Gefahrentwicklung gelten, die sich wie in den Fällen der „Ewigkeitshaftung“ regelmäßig latent vollzieht. Grundsätzlich setzt die Haftung des Verursachers keine subjektiven Elemente wie das Wissen oder Wissenmüssen dahingehend voraus, dass die Verursacherhandlung eine spezifische Gefahrenschwelle überschreiten könnte.¹⁴⁸⁶ Dasselbe gilt auch für die Haftung seines Rechtsnachfolgers.¹⁴⁸⁷ Auf der der Zurechnungsebene nachgelagerten Verhältnismäßigkeitsebene kann die Kenntnis allerdings eine Rolle spielen. So kann – wie gesehen – auch die Opferposition des Zustandsstörers von subjektiven Elementen abhängig sein.¹⁴⁸⁸

Dieser Ansatz korrespondiert wiederum mit den Wertungen des UGB-BT. Eine Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme eines Sanierungsverantwortlichen nach § 303 Abs. 1 und Abs. 2, darunter auch der des Verursachers, liegt nach § 303 Abs. 5 Satz 1 UGB-BT dann vor, wenn der Verantwortliche im Hinblick auf rechtmäßiges behördliches Verhalten im Zeitpunkt des Entstehens der Bodenbelastung darauf vertraut hat, dass eine Umweltgefahr nicht entstehen könne, und wenn dieses Vertrauen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls in besonderem Maße schutzwürdig ist. Die Frage der Unzumutbarkeit ist mithin auch eine des Vertrauensschutzes.¹⁴⁸⁹ In diesem Zusammenhang soll das Vertrauen darauf geschützt werden, dass eine Umweltgefahr durch die Verursachung gar nicht erst entstehen könnte. Übertragen auf die Fälle der „Ewigkeitshaftung“ kann ein Vertrauen auf das Bestehen einer derzeitigen Situation schützenswert sein, wenn der Verursacher oder sein Rechtsnachfolger davon ausgehen kann, dass damals betriebene Handlungen eben nicht zu einer Gefahr geführt haben. Das ist auch dann der Fall, wenn sich die Betreffen-

¹⁴⁸⁵ Vgl. § 19. E. I.

¹⁴⁸⁶ Siehe oben § 1. B. I.

¹⁴⁸⁷ Siehe oben § 4. F. II.

¹⁴⁸⁸ Siehe oben § 10. B.

¹⁴⁸⁹ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT, S. 625.

den nach Jahrzehnten gar keine Gedanken machen, weil keine Gefahrensituation zu Tage getreten ist bzw. weil sie überhaupt keine Beziehung mehr zu dem Grundstück haben.

Die Hinnahme und Anerkennung einer Situation ist insofern nicht mit dem die Verwirkung konstituierenden Vertrauen darauf, von der Behörde nicht in Anspruch genommen zu werden, gleichzusetzen.¹⁴⁹⁰ Die Hinnahme und Anerkennung einer Situation beinhaltet vielmehr, dass der eigentlich Verantwortliche nicht herangezogen wird, weil keiner der Beteiligten, auch nicht die Behörde, die Gefahrenentwicklung ahnt; während die Verwirkung voraussetzt, dass die Gefahrensituation insoweit bekannt ist, dass ein konkreter Vertrauensstatbestand sich dahingehend entwickeln kann, dass der Betreffende entsprechend dem behördlichen Verhalten davon ausgehen darf, nicht für diese Gefahrensituation konkret haften zu müssen.¹⁴⁹¹

Es geht also um den Vertrauensschutz des Verursachers bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers im Hinblick auf das Nichtvorliegen einer polizeilichen Gefahrenlage überhaupt. Dass die Abgrenzung zwischen der Verwirkung und der hier geschilderten Hinnahme diffizil ist, zeigt *Fouquet*, der wohl aufgrund des sich auch hier entfaltenden Vertrauensschutzelementes die Möglichkeit einer Verwirkung „unter Einbeziehung wenigstens des Rechtsgedankens der Verjährung als vorzugswürdig“ erachtet, ohne die Verwirkung von der Verjährung klar abzugrenzen.¹⁴⁹²

Bei der Hinnahme und Anerkennung der Situation stammt die Verursachung meist vom Rechtsvorgänger oder ist auch unwissentlich ausgelöst worden. Daher kann sich die Situation ohne Wissen der Beteiligten entwickeln, bis die Gefahr objektiv erkennbar wird. Dadurch ist es möglich, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Situation unverändert hingenommen wird, ohne dass den Verursacher oder seinen Rechtsnachfolger ein besonderer Vorwurf der Duldung der Gefahrenentwicklung trifft. Es geht wie bei der Verwirkung um einen Vertrauensschutz darauf, dass der Verantwortliche nicht belangt wird. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass das Vertrauen nicht konkret auf eine Anspruchnahme, sondern allgemein auf die Beständigkeit der derzeitigen Situation besteht, sofern diese bis dato unverändert hingenommen wurde. Hier wird also das Vertrauen im Hinblick auf das Nichtvorliegen einer polizeilichen Situation geschützt, das freilich nicht so stark ist, wie das konkrete Vertrauen darauf, wegen einer erkannten Gefahr deshalb nicht herangezogen zu werden, weil die Behörde treuwidrig den Anschein erweckt, sie werde den Betroffenen nicht heranziehen.

IV. Die „Lockerung“ der „Nähe zur Gefahr“

1. Die Nähe zur Gefahr

Die Nähebeziehung kann nach einem Jahrzehnte dauernden Zeitabstand eine Lockerung erfahren haben, zumindest dann, wenn sich der Eindruck aufdrängt, dass die Gefahr vom

¹⁴⁹⁰Vgl. oben § 14. B. IV.

¹⁴⁹¹Siehe § 14. B.

¹⁴⁹²*Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 59.

früheren Eigentümer in Ausübung seiner Eigentümerbefugnisse geschaffen worden sei. Dann, so das OVG Münster, sei eine Inanspruchnahme unbillig.¹⁴⁹³ Der Rekurs des OVG Münster auf die allgemeine Begrenzung der Inanspruchnahme durch das Übermaßverbot findet seine Korrespondenz in der nachlassenden (zeitlichen) Nähe des Verursachers.

Die zunehmende Verfestigung des Zustandes und der Zustandsstörereigenschaft korrespondiert mit dem Nachlassen der Verantwortlichkeit des Verursachers bzw. seines Rechtsnachfolgers. Dieses Nachlassen wird dimensional in der Entfernung von der Nähe zur Gefahr bemessen.

Mit Nähe zur Gefahr werden zeitliche, örtliche und sachliche Determinanten für die Verantwortungszurechnung aufgestellt. Die Nähe zur Gefahr bezeichnet in der ordnungsrechtlichen Dogmatik ein Kriterium, das sowohl bei der Störerzurechnung¹⁴⁹⁴ als auch bei der Störerauswahl¹⁴⁹⁵ eine Rolle spielen kann. Bei der Störerauswahl bezeichnet die Nähe zur Gefahr in erster Linie ein Differenzierungsmerkmal zwischen mehreren Störern. Wobei derjenige heranzuziehen ist, der am nächsten zur Gefahr steht, so dass er diese rasch und effektiv bekämpfen kann. Insofern umschreibt hier die Nähe zur Gefahr bloß einen Aspekt des Grundsatzes der Effektivität der Gefahrenabwehr.

Die Nähe der Gefahr als Zurechnungskriterium kennzeichnet gerade beim Verursacher bzw. dessen Gesamtrechtsnachfolger¹⁴⁹⁶ deren Nähebeziehung zur Gefahrauslösung und damit das Rechtfertigungsmoment, diesen überhaupt heranzuziehen zu können. Insofern umschreibt das Merkmal Nähe zur Gefahr auf alle Verantwortliche bezogen das, was beim Verursacher nach den Zurechnungstheorien an der unmittelbaren Verursachung oder am Überschreiten der Risikosphäre fest gemacht wird.

2. Abnahme der zeitlichen Nähe zur Gefahr

Vorliegend geht es in erster Linie um eine zeitliche Auflockerung. Je weiter die intendierte Inanspruchnahme des betreffenden Verursachers bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers von der Verursachung entfernt ist, umso lockerer wird dessen Beziehung zur Gefahrentstehung. Im Verhältnis zur sich ständig aktualisierenden Zustandsstörerschaft¹⁴⁹⁷ nehmen die anderen Haftungsformen in ihrer zeitlichen Nähebeziehung zu ihrem jeweiligen An-

¹⁴⁹³ OVG Münster, NVwZ 1997, 507 (511); *Kniesel*, BB 1997, 2009 (2013).

¹⁴⁹⁴ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 66 f.; *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128); *Fouquet*, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, S. 119; *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, S. 65; *Lindner*, Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflichten, S. 42 (als räumliche Nähe) und S. 89.

¹⁴⁹⁵ *Wacke*, NJW 1953, 198; *Dreows/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 303; *Giesberts*, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern, S. 128; *Kormann*, UPR 1983, 281 (284); *ders.*, Verwaltungsbefehl und entgegenstehende Rechte Dritter, S. 121; VG Freiburg, DVBl. 1967, 787 (788); VGH Kassel, MDR 1970, 791 (792); VG Schleswig, NJW 1976, 820.

¹⁴⁹⁶ *Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 66 f.; *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128).

¹⁴⁹⁷ Oben § 9.

knüpfungspunkt zur Verantwortlichkeit¹⁴⁹⁸ ständig ab. Am weitesten ist regelmäßig der Rechtsnachfolger des Verursachers von der Verursachung entfernt, für die er haftet.

3. Zusatzkriterium der sachlichen Nähe zur Gefahr

Neben der zeitlichen Nähe zur Gefahrentstehung müssen aber auch die sachliche und örtliche Entfernung der Pflichtigen auf der Verhältnismäßigkeitsebene zu berücksichtigen sein. Danach lassen sich Muster aufstellen, welche Störertypen bei gleichem Zeitabstand näher und weiter zur Gefahr sind. Dies ist insbesondere unter dem Aspekt des Verursacherprinzips zu berücksichtigen.¹⁴⁹⁹ Der Gesamtrechtsnachfolger steht als Verpflichteter nicht grundsätzlich genauso nahe zur Gefahr wie der Verursacher.¹⁵⁰⁰ Zwar haftet der Gesamtrechtsnachfolger wie der Verursacher¹⁵⁰¹ und kann deshalb auch vor dem Zustandsstörer herangezogen werden.¹⁵⁰² Dennoch muss im Hinblick auf das Verursacherprinzip¹⁵⁰³ gerade hier differenziert werden:¹⁵⁰⁴ Der Erbe übernimmt nur die Pflichten des Rechtsvorgängers, ohne dass er selbst einen Beitrag zur Verhinderung dieser Pflicht leisten konnte.¹⁵⁰⁵ Hier fehlt es regelmäßig an einer Anreizwirkung, Umweltgefahren von vornherein zu vermeiden.¹⁵⁰⁶ Daher ist der Erbe des Verursachers in der Regel sachlich weiter von der Gefahrauslösung entfernt als der gesellschaftsrechtliche Gesamtrechtsnachfolger, der stets ein Element der Steuerbarkeit über den Eintritt der Rechtsnachfolge hinüber retten kann.¹⁵⁰⁷ Die Unternehmensträger hinter den Kapitalgesellschaften sind diejenigen, die Gesamtrechtsnachfolgetatbestände steuern können. Hier kann eine ungebrochene Wissenskontinuität bestehen. Die besondere Nähe zur Gefahrverursachung muss vor allem dann gelten, wenn auch tatsächlich eine missbräuchliche Unternehmensumgründung vorliegt, die den Zweck hatte, eventuellen Sanierungsverpflichtungen zu entgehen.

¹⁴⁹⁸Oben § 16. E. IV.

¹⁴⁹⁹Vgl. oben § 18. C. II.

¹⁵⁰⁰*Ossenbühl*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, S. 66 f.; *Papier*, DVBl. 1996, 125 (128).

¹⁵⁰¹Vgl. § 344 Abs. 1 S. 4 UGB-KomE, der vorsieht, dass der Gesamtrechtsnachfolger dem Verursacher nur bezüglich des Maßes der Verantwortung gleichsteht.

¹⁵⁰²Vgl. VGH Kassel, DÖV 1990, 211 (212). Vgl. umgekehrt aber § 304 Abs. 3 UGB-BT, als hier der Rechtsnachfolger eines Sanierungsverantwortlichen nur dann herangezogen werden soll, wenn die anderen Verantwortlichen nicht zu ermitteln sind oder aus anderen Gründen nicht herangezogen werden können.

¹⁵⁰³Gerade im Rahmen des des BBodSchG geht es bei der Gesamtrechtsnachfolgerhaftung um die Durchsetzung des Verursacherprinzips; Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf des BBodSchG, BT-Drucks 13/6701, S. 51.

¹⁵⁰⁴Siehe oben § 4. D. II. 2.

¹⁵⁰⁵Siehe oben § 4. D. II. 2. b.

¹⁵⁰⁶*Frenz*, BBodSchG, § 4 Abs. 3 Rdnr. 58; *ders.*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, S. 252.

¹⁵⁰⁷Dass der Erbe an sich weiter von der übernommen Pflicht entfernt ist als der gesellschaftsrechtliche Rechtsnachfolger ist – zumindest im Zivilrecht, vgl. oben § 12. B. III. 3 zu ordnungsrechtlichen Aspekten – auch daraus ersichtlich, dass der Erbe prinzipiell die Möglichkeit zur Ausschlagung (§ 1942 BGB) und zur Begrenzung der Erbenhaftung (§ 1975 Abs. 1 BGB) hat.

Entsprechend sieht § 303 Abs. 3 S. 2 UGB-BT¹⁵⁰⁸ vor, dass der Rechtsnachfolger dann nicht nachrangig gegenüber anderen Störern haftet,¹⁵⁰⁹ wenn er im Zeitpunkt des Eintritts der Rechtsnachfolge die Bodenbelastung kannte oder kennen musste. Damit geht auch der Ansatz von *Spieth/Wolfers* einher, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine „Opferposition“ des Rechtsnachfolgers vorliegen kann, wenn sich über Jahrzehnte und mehrere Gesamtrechtsübergänge hinweg die Haftung so summiert hat, dass die Verpflichtung droht, auch das Eigenvermögen des Gesamtrechtsnachfolgers aufzuzehren.¹⁵¹⁰ Insofern setzte die Vergleichbarkeit mit der Situation des Zustandsstörers auch voraus, dass subjektive Aspekte beim Gesamtrechtsnachfolger im Hinblick auf die Verursachung eine Rolle spielen müssen.¹⁵¹¹ Kennt der spätere Gesamtrechtsnachfolger oder ein wesentlicher Entscheidungsträger in dessen Unternehmensstruktur die Verursachung oder könnte er sie kennen, ist er sachlich näher an der Gefahr als ein Gesamtrechtsnachfolger, bei dem dies nicht der Fall ist. Diese Beziehung muss sich auch vor dem Hintergrund der Hinnahme und Anerkennung der Störungssituation¹⁵¹² auf die Nähe zur Gefahr niederschlagen. Das heißt, auch eine zeitlich weite Entfernung der Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers kann unter Umständen die noch sachlich vorhandene Nähe zur Gefahr nicht ohne weiteres kompensieren. Dies muss erst recht beim Verursacher selbst gelten, der sachlich am nächsten zur Gefahr steht. Dieser ist gerade unter dem Aspekt der Anreizwirkung des Verursacherprinzips so nahe an der Gefahr, dass eine zeitliche Entfernung der Verursachung von der behördlichen Inanspruchnahme sehr groß sein muss, um sich auf die Verhältnismäßigkeit dieser Inanspruchnahme auszuwirken.

Für die Sonderhaftungsformen des BBodSchG ergibt sich Folgendes: Der Einstandspflichtige nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 entfernt sich dann zeitlich von der Gefahr, wenn eine lange Zeit seit der Entstehung der Einstandspflicht vergangen ist. Dann löst sich seine Verantwortlichkeit zeitlich von der an sich statischen Zustandsstörerhaftung ab. Ähnlich beginnt sich der frühere Eigentümer (bzw. der Derelinquent) von der zeitlich-statischen Zustandsverantwortlichkeit zu entfernen, sobald der Eigentumsbezug unterbrochen ist. Wenn die Innehabung des Eigentums lange zurückliegt, lockert sich die Beziehung des früheren Eigentümers zur Gefahr, was sich entsprechend den Ausführungen des OVG Münster auch auf die Verhältnismäßigkeitsebene niederschlagen kann.

D. Bewertung dieser Lösung

Die Lösung des OVG Münster muss sich den Vorwurf gefallen lassen, im Hinblick auf die „Ewigkeitshaftungs“-Problematik sehr pragmatisch zu argumentieren. Ausgehend von der Argumentation des BayVGH im Hinblick auf tatsächliche Unsicherheiten bei der Heranziehung des Verursachers, die letztlich zu Lasten des Zustandsstörers gehen, wird diese

¹⁵⁰⁸ UGB-ProfE, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, UGB-BT.

¹⁵⁰⁹ Vgl. § 303 Abs. 3 S. 1 UGB-BT.

¹⁵¹⁰ *Spieth/Wolfers*, NVwZ 1999, 355 (359 f.); *dies.*, altlasten spektrum 1998, 75 (77).

¹⁵¹¹ Vgl. zur Situation des Zustandsstörers § 10. A.

¹⁵¹² Siehe oben II.

Haftungsverschiebung bezogen auf die Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme des Verursachers (bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers) verrechtlicht und letztlich legitimiert. Das Los des Zustandsstörers, bei der behördlichen Ermessensauswahl insbesondere gegenüber dem Verursacher deshalb benachteiligt zu werden, weil es vielfach schwerer ist, diesem den Verursachungsbeitrag nachzuweisen, wird vor diesem Hintergrund durch den Ansatz des OVG Münster weitergehend erschwert: Der Zustandsstörer haftet tendenziell eher auch dann, wenn dem Verursacher sein Haftungsbeitrag nachgewiesen werden kann, dieser aber wegen der Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs von der Inanspruchnahme ausgenommen werden soll. Diese Konsequenz ergibt sich indes nur für die Ausnahmefälle, bei denen die Inanspruchnahme des Verursachers bzw. seines Gesamtrechtsnachfolgers mit Blick auf den seit der Verursachung vergangenen Zeitablauf unzumutbar ist. Die Lösung korrespondiert jedenfalls mit dem Rechtsgedanken der Verjährung, der tatsächliche Unsicherheiten einer Verrechtlichung zuführt, um so Klarheit im Hinblick auf die Inanspruchnahmemöglichkeit zu schaffen. Insofern beinhaltet die Lösung des OVG Münster ein starkes prozessökonomisches Element.

Insgesamt betrachtet ist der Lösung des OVG Münster zuzustimmen. Eine statisch-berechenbare Verjährung der Ordnungspflicht ist grundsätzlich ausgeschlossen; dennoch besteht das Bedürfnis zur Regulierung unerträglicher zeitlicher Haftungs Momente. Die Regulierung auf der Verhältnismäßigkeitsebene ist dabei in der Lage, die Interessen aller Beteiligten bezogen auf den Einzelfall zu berücksichtigen.¹⁵¹³

Der flexible Bezug der Verhältnismäßigkeit verhindert zudem, dass Probleme, die bei der Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs im Hinblick auf den Aspekt der Nachweisbarkeit des Verjährungsbeginns¹⁵¹⁴ vermieden werden können. Die allgemeine „Hinnahme“ der Störungssituation bildet dabei ein Merkmal, das auch ein allgemeines Vertrauenselement berücksichtigt, das indes nicht mit der Verwirkung, die an anderer Stelle ansetzt, verwechselt werden darf. Ein weiteres Merkmal, die „Nähe zur Gefahr“, ermöglicht es zudem den sachlichen Bezug des Verantwortlichen zu berücksichtigen. Insofern können Motive des Verursacherprinzips wie der Anreiz zur Vermeidung von Umweltgefahren und speziell die Verhinderung von missbräuchlichen Haftungsumgehungen Berücksichtigung finden, die die bestehende zeitliche Entfernung des Verantwortlichen kompensieren.

Letztlich ermöglicht es die Verhältnismäßigkeit, Wertungen des Zivilrechts zumindest zu berücksichtigen. So ist es prinzipiell denkbar, die kurzen Verjährungsfristen der Nachhaftungstatbestände¹⁵¹⁵ im Einzelfall bei der Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme eines nach § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG Einstandspflichtigen zu berücksichtigen. Insofern haben die Verwaltungsgerichte auch die Möglichkeiten, zivilrechtliche Wertungen und Unterschiede zwischen Primärverursacher, seines Gesamtrechtsnachfolger und dem Durchgriffspflichtigen des Zustandsstörers zu berücksichtigen.

¹⁵¹³Siehe oben A.

¹⁵¹⁴§ 16. E. IV. 2.

¹⁵¹⁵Siehe oben § 12. B.

Insgesamt ist die vom OVG Münster vorgenommene Projizierung der Lösung auf die Verhältnismäßigkeitsebene geeignet, die Interessengemengelage bei der Altlastensanierung zu entwirren und einem angemessenen Ausgleich zuzuführen. Dies gilt auch für die Berücksichtigung des Verschonungsinteresses eines sogenannten „Ewigkeitshaftenden“.

THESEN

1. Teil: Einführung

1. Das Altlastenrecht ist besonders anfällig für spezifisch zeitliche Haftungsprobleme, die durch Langzeitgefahren entstehen.
2. Bei der Lösung dieses Problems muss zwischen den Störertypen differenziert werden. Außerdem muss danach unterschieden werden, ob die Haftung im Wege der Rechtsnachfolge weiterübertragen wird.

2. Teil: Gründe für eine „Ewigkeitshaftung“

3. „Ewigkeitshaftung“ bezeichnet in erster Linie die prinzipiell in die Unendlichkeit reichende Perpetuierung der nicht konkretisierten (Handlungs-)Störerhaftung auf nachkommende Rechtsnachfolger.
4. „Langzeithaftung“ bezeichnet im Gegensatz zur „Ewigkeitshaftung“ die zeitlich langwährende Haftung ein und desselben Verantwortlichen.
5. Bei der Handlungsstörerhaftung spielt das Problem der „Ewigkeitshaftung“ eine große Rolle, weil diese Haftung auf Gesamtrechtsnachfolger – losgelöst von einem Sachbezug – übertragbar ist.
6. Bei der Zustandshaftung spielt die „Langzeithaftung“ eine wichtige Rolle. Indes sind auch hier Fälle problematisch, in denen der Zustandsverantwortliche eine Sache (ein Grundstück) übernimmt, das bereits mit einem Störungssachverhalt belastet ist.
7. Das zeitliche Problem der „Ewigkeitshaftung“ im Altlastenrecht wird sich durch die neu eingeführte Norm des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG, der Sanierungsverantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers, expotenzieren.
8. Erfasst ist von § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG damit ausdrücklich die Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte, d. h. nicht bereits durch die Behörde gegenüber dem Rechtsvorgänger im Wege eines Verwaltungsakts konkretisierte Polizeipflicht.
9. Die Anordnung der Gesamtrechtsnachfolgehaftung nach § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG kann nicht ohne weiteres auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ausgeweitet werden.
10. Bereits vor Einführung der Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers de lege lata wurde im Wege richterrechtlicher Rechtsfortbildung die Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Ordnungspflicht des Verursachers bejaht. Daher ergeben sich auch aus der Zeit vor Einführung des § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG Probleme mit der „Ewigkeitshaftung“.
11. Die neuen Sonderhaftungstatbestände des BBodSchG, insbesondere die Haftung des früheren Eigentümers nach § 4 Abs. 6 BBodSchG, bringen weitere zeitliche

Haftungsprobleme mit sich, auch wenn die Sonderhaftungstypen selbst nicht im Wege der Rechtsnachfolge perpetuierbar sind.

12. Bei der Haftung des früheren Eigentümers nach § 4 Abs. 6 BBodSchG besteht die Gefahr, dass die einmal mit dem Eigentum oder der tatsächlichen Inhaberschaft übernommene Zustandshaftung an dem Zustandsverantwortlichen für alle Zeiten „haften“ bleibt.

3. Teil: Unterschiede in der zeitlich-dimensionalen Anknüpfung zwischen der Zustandsverantwortlichkeit und den übrigen Haftungstypen

13. Die Verjährung der konkretisierten Polizeipflicht entsprechend § 53 VwVfG ist prinzipiell denkbar und sinnvoll, zur Entgegnung der „Ewigkeitshaftung“ ist die konkrete Polizeipflicht als Verjährungsgegenstand aber nicht geeignet.
14. Die besondere Gefahr der Gesamtrechtsnachfolge in die nicht konkretisierte Polizeipflicht liegt darin, dass zur Gefahrbekämpfung ein Rechtsnachfolger herangezogen werden kann, der selbst die Gefahr gar nicht kennt.
15. Die Haftung des Handlungsstörers bzw. die dazu akzessorische Haftung seines Gesamtrechtsnachfolgers kann im Gegensatz zur Zustandsstörerhaftung prinzipiell einer zeitlichen Beeinflussung unterliegen, weil die Handlungsstörerhaftung mit der Verursachung konstituiert wird, die in der Vergangenheit liegt. Demgegenüber wird die Zustandsstörerhaftung ausschließlich aktualitätsbezogen begründet.
16. Auch die Sonderhaftungsformen der „verlängerten Zustandshaftung“ und der handels- und gesellschaftsrechtlichen Einstandspflicht werden in der Vergangenheit konstituiert und sind daher prinzipiell zeitunterworfen.
17. Die Zustandsstörerhaftung kann nur im Wege des Übermaßverbots begrenzt werden. Damit die Inanspruchnahme unverhältnismäßig ist, müssen jedoch weitere Umstände vorliegen, die die Haftung unzumutbar erscheinen lassen. Auch zeitliche Momente können diese Umstände mitunter konstituieren, reichen zur Begründung einer Unangemessenheit der Inanspruchnahme aber alleine nicht aus.

4. Teil: Verjährung der Störerhaftung

18. Die Polizeipflicht ist de lege lata nicht verjährbar.
19. Das Verjährungsinstitut ist nicht geeignet, die bei der Gefahrenabwehr in Betracht kommenden Belange befriedigend miteinander auszugleichen.
20. Als Instrument zur Entkrampfung der zeitlichen Haftungsüberfrachtung bietet sich allein der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bzw. das davon beeinflusste behördliche Auswahlermessen an. Nur der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann dem gerechten Ausgleich der betroffenen Belange und damit der Einzelfallgerechtigkeit Geltung verschaffen.

21. Im Rahmen des BBodSchG verjährt die Sanierungspflicht des gemäß § 4 Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BBodSchG nach Handels- und Gesellschaftsrecht für den Zustandsstörer Einstandspflichtigen nicht nach den für diese im Gesellschafts- bzw. Handelsrecht bezüglich der Nachhaftung geltenden Verjährungsvorschriften. Eine dort vorgesehene Verjährung auf fünf Jahre ist nicht mit dem von der Norm verfolgten primären Sanierungszweck vereinbar.
22. Eine Verjährung der Ordnungspflicht kann auch im Wege richterrechtlicher Rechtsfortbildung weder für das BBodSchG noch für das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht hergeleitet werden. Sowohl eine Analogie als auch ein Rekurs auf den allgemeinen Rechtsgedanken der Verjährung scheitern daran, dass sich die von der zivilrechtlichen Verjährung geregelten Sachverhalte und die Sachverhalte des Ordnungsrechts strukturell nicht ähneln.
23. Eine Herleitung der Verjährung im Ordnungspflicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz überspannt das Prinzip der Rechtssicherheit und überblendet das Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit. Welchem dieser beiden Prinzipien der Vorrang einzuräumen ist, ist allein Sache des Gesetzgebers.
24. Die Verjährung der Ordnungspflicht kann nur vom Gesetzgeber ausdrücklich angeordnet werden.
25. Die Verjährung der Ordnungspflicht unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes, da deren Anordnung eine wesentliche Entscheidung in einem grundlegend normativen Bereich darstellt. Zum einen berührt die Verjährung im Ordnungsrecht nämlich das Verursacherprinzip und zum anderen das Prinzip der gerechten Lastenverteilung.
26. Die Anordnung der Verjährung durch den Gesetzgeber würde zwar zu einer Legalisierung von Zuständen führen, die vor der Verjährung gesetzlich nicht so vorgesehen waren. Dies ist aber gerade der legitime Zweck der Verjährung.
27. Die Verjährung der Polizeipflicht könnte dann allerdings nur für Störertypen angeordnet werden, deren Verantwortlichkeit einen zeitlichen Ansatzpunkt für den Beginn eines Verjährungszeitraumes aufweist. Dieser Ansatzpunkt ist – wie im 3. Teil gesehen – beim (aktuellen) Zustandsstörer nicht gegeben.
28. Objekt der (normierten) ordnungsrechtlichen Verjährung könnte allenfalls der Gefahrbeseitigungsanspruch der Behörde gegen den zeitunterworfenen Störer. Dieser begänne ab Entstehung seiner abstrakten Ordnungspflicht zu laufen.
29. Kein Objekt der ordnungsrechtlichen Verjährung kann jedenfalls der Kostenerstattungsanspruch für die Gefahrbeseitigungsmaßnahme der Behörde sein. Dieser Anspruch ist Objekt der kostenrechtlichen Verjährung, die erst mit Festsetzung der Kostenforderung zu laufen beginnt.
30. Ebenfalls kein Objekt der ordnungsrechtlichen Verjährung kann die materielle Polizeipflicht sein. Diese Pflicht ist bloß die monopolare Voraussetzung eines behördlichen Gefahrbeseitigungsanspruchs.

31. Eine Verwirkung der Polizeipflicht ist nur dann denkbar, wenn das konkrete Vertrauen des betroffenen Verantwortlichen die anderen beteiligten Allgemein- und Individualinteressen, die die Behörde in die Ermessensentscheidung einzustellen hat, überragt. Ihr zeitliches Element ist nicht für sich geeignet, Problemlagen der „Ewigkeitshaftung“ aufzulösen. Das Umstandsmoment der Verwirkung stellt demgegenüber sogar derart hohe Anforderungen an das konkrete schützenswerte Vertrauen des Pflichtigen, dass die Verwirkung nur in begrenzten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann.
32. Der Verzicht der Behörde auf die Heranziehung eines Verantwortlichen erfordert ein voluntatives Element der Behörde. Der Verzicht ist damit bereits überhaupt nicht zeitbezogen.
33. Da alle in der Diskussion genannten Korrektive entweder rechtlich oder tatsächlich ineffektiv sind, bleibt nur der bereits erwähnte Rekurs auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bzw. des davon beeinflussten Auswahlermessens.
34. Bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, muss sich die Begrenzung der staatlichen Eingriffsmöglichkeit auf Extremfälle beschränken. Dies folgt bereits aus dem Verursacherprinzip. Wendet man hierbei die Verhältnismäßigkeit zu großzügig an, ermöglicht man gegebenenfalls eine von der grundsätzlichen Verantwortungszuweisung abweichende Belastung der Allgemeinheit der Steuerzahler.
35. Eine Begrenzung der Haftung kann daher nur dann greifen, wenn keine anderen berührten Allgemein- und Individualinteressen höher zu bewerten sind, als das Verschonungsinteresse des Verursachers.
36. Eine Inanspruchnahme ist auch unter zeitlichen Aspekten dann nicht unzumutbar, wenn die vor langer Zeit geschaffene Gefahr typische Folge der Verursacherhandlung ist. Für typische Risiken, die sich auch noch viele Jahre später realisieren können, kann es auch aus Billigkeitsgründen nicht gerechtfertigt sein, den Verursacher von der Haftung zu befreien, zumal wenn er auch wirtschaftlich von der riskanten Handlung profitiert hat. Dies gilt vor allem in den spezifischen Gefahrenlagen des Bergbaus.
37. Darüberhinaus sind es drei wesentliche Elemente, die das zeitliche Moment auf die Verhältnismäßigkeitsebene projizieren: Zu beachten ist die bereits erfolgte Verfestigung des Gefahrenzustandes, die Hinnahme bzw. Anerkennung dieses Zustandes und die damit korrespondierende Lockerung der Nähebeziehung zwischen (Handlungs-)Störer und Gefahr.
38. Die Verfestigung des Gefahrenzustandes führt zu einer tendenziellen Haftungsverlagerung vom Verursacher hin zum Zustandsstörer. Je fester die Gefahr mit der Sache bzw. dem Grundstück „verwächst“, umso eher rückt – bereits aus tatsächlichen Gründen – der Zustandsstörer ins Visier staatlicher Maßnahmen.

39. Die Anerkennung des Gefahrenzustandes kann von der Intensität her nicht mit dem Vertrauen gleichgesetzt werden, das die Verwirkung konstituiert. Bei der Anerkennung geht es nicht um konkrete Erwartungen im Hinblick auf das Ausbleiben einer behördlichen Maßnahme. Die Anerkennung ist vielmehr ihrerseits Voraussetzung der Möglichkeit einer weitergehenden Verfestigung des Gefahrenzustandes.
40. Mit der Verfestigung des Gefahrenzustandes und der Hinnahme bzw. Anerkennung dieses Zustandes korrespondiert die Lockerung der zeitlichen Nähebeziehung. Daneben sind aber auch Aspekte der sachlichen Nähe des Verantwortlichen zur Gefahr berücksichtigbar.
41. Beim Rechtsnachfolger des Verursachers kann eine sachliche Nähe zur Gefahr deshalb aufgelockert sein, weil er selbst kein Adressat einer Anreizwirkung zur Vermeidung der Gefahr war, sondern lediglich aus der Rechtsnachfolge entstandene Lasten übernehmen muss. Dies ist wiederum bei erbrechtlichen Gesamtrechtsnachfolgern eher der Fall als bei gesellschaftsrechtlichen.

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert / Püttner, Günter / Würtenberger, Thomas*, Besonderes Verwaltungsrecht I, 1. Auflage, Heidelberg 2000
- dies.*, Besonderes Verwaltungsrecht II, 2. Auflage, Heidelberg 2000; 1. Auflage, Heidelberg 1992
- Aden, Menno*, Wissenszurechnung in der Körperschaft, NJW 1999, 3098
- Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, Habil. Göttingen 1984; 3. Auflage, Frankfurt 1996
- Bauer, Hartmut*, Die Verwirkung von Nachbarrechten im öffentlichen Baurecht, DV 23 (1990), 211
- Baumbach, Adolf / Hopt, Klaus J.*, Handelsgesetzbuch mit GmbH & Co, Handelsklauseln, Bank- und Börsenrecht, Transportrecht (ohne Seerecht), 29. Auflage, München 1995 (zit. HGB)
- Becker, Bernd*, Bundes-Bodenschutzgesetz, Starnberg, Stand 6.1.2000 (zit. BBodSchG)
- ders.*, Zur intertemporalen Verwirklichung der Handlungsstörerhaftung bei Rüstungsalasten, DVBl. 1991, 346
- ders.*, Die neue öffentlich-rechtliche Haftung für die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten nach § 4 III BBodSchG, DVBl. 1999, 134
- Beckmann, Martin / Große-Hündtfeld, Martin*, Wiederverwertung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit Hilfe von Sanierungsvereinbarungen, BB 1990, 1570
- Bender, Bernd / Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger*, Umweltrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2000
- Bickel, Christian*, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 2000 (zit. BBodSchG)
- ders.*, HAAltG, Kommentar zum Hessischen Altlastengesetz, 2. Auflage, Wiesbaden 1996
- ders.*, Grenzen der Zustandshaftung des Eigentümers für die Grundstückssanierung von Altlasten, NJW 2000, 2562
- ders.*, Verdrängung von Landesrecht durch das Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 2000, 1133
- Bielfeldt, Carsten*, Rechtliche Probleme der Bebauung von Altlasten – Ordnungs- und sanierungsrechtliche Maßnahmen der Gemeinden, DÖV 1989, 441

- Bork*, Reinhard, Einführung in das Insolvenzrecht, 2. Auflage, Tübingen 1998
- Brandner*, Thilo, Gefahrerkennbarkeit und polizeiliche Verhaltensverantwortlichkeit, Zur Störerverantwortlichkeit insbesondere bei Altlasten, Berlin 1990
- Brandt*, Edmund, Altlastenrecht, Heidelberg 1993
- Breuer*, Rüdiger, Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Berlin/New York 1999
- ders.*, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl. 1978, 829
- ders.*, „Altlasten“ als Bewährungsprobe der polizeilichen Gefahrenabwehr und des Umweltschutzes – OVG Münster, NVwZ 1985, 355, JuS 1986, 359
- ders.*, Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ 1987, 751
- ders.*, Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollen sie haben?, DVBl. 1994, 890
- Brodersen*, Carsten, Verhaltensverantwortlichkeit und Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Polizeipflicht bei Altlastenfällen, Besprechung zu OVG Münster, Urteil vom 30.5.1996 – 20 A 2640/94, NVwZ 1997, 507, JuS 1997, 1050
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)*, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998
- Canaris*, Claus-Wilhelm, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, 2. Auflage, Berlin 1983
- Czeczotka*, Sighart, Der Einfluß privatrechtlicher Rechtsverhältnisse auf Erlaß und Inhalt polizeirechtlicher Hoheitsakte - Zugleich ein Beitrag zur Begründung der materiellen Polizeipflicht, Diss. Bielefeld 1978
- Dannemann*, Gerhard / *Karatzenis*, Fotios / *Thomas*, Geoffrey, Reform des Verjährungsrechts aus rechtsvergleichender Sicht, RabelsZ 55 (1991), 697
- Dehmer*, Hans, Umwandlungsgesetz - Umwandlungssteuergesetz, 2. Auflage, München 1996
- Depenheuer*, Otto, Der Mieter als Eigentümer?, NJW 1993, 2562
- Diehl*, Heinz, Gewährleistungsfristen und Verjährung – BGB und VOB, Berlin 1988
- Dietlein*, Johannes, Nachfolge im Öffentlichen Recht – Staats- und verwaltungsrechtliche Grundfragen, Berlin 1999

Discher, Thomas, Mittelbarer Eingriff, Gesetzesvorbehalt, Verbandskompetenz: Die Jugendsekten-Entscheidungen – BVerwGE 82, 76; BVerwG, NJW 1971, 1770; 1992, 2496; BVerfG, NJW 1989, 3269, JuS 1993, 463

Doerfert, Carsten, Die Haftung des Rechtsnachfolgers nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, VR 1999, 229

Dörr, Dieter, Die Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche im öffentlichen Recht, DÖV 1984, 12

Dohse, Roderich, Die Verjährung, 7. Auflage, Stuttgart/München/Hannover 1987

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, Artikel 1-19, Tübingen 1996

Drews, Bill / *Wacke*, Gerhard, Allgemeines Polizeirecht, Ordnungsrecht der Länder und des Bundes; dargestellt für Verwaltungsbeamte und das wissenschaftliche Studium, 7. Auflage, Berlin/München u.a. 1961

Drews, Bill / *Wacke*, Gerhard / *Vogel*, Klaus / *Martens*, Wolfgang, Gefahrenabwehr – Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder, 9. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1986

Droese, Julia, Die Erweiterung des Kreises der Zustandsverantwortlichen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, UPR 1999, 86

Ebiara, Akio, Savigny und die gemeinrechtliche Verjährungslehre des 19. Jahrhunderts, Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung, Band 110 (1993), 602

Eisenhardt, Ulrich, Gesellschaftsrecht, 6. Auflage, München 1996

Engisch, Karl, Einführung in das juristische Denken, 8. Auflage, Stuttgart 1983

Ennecerus, Ludwig / *Nipperdey*, Hans Carl, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Band 1, 2. Halbband, 15. Auflage, Tübingen 1960

Erbguth, Wilfried, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts: Rostocker Umweltrechtstage 1996, Baden-Baden 1997

Erbguth, Wilfried / *Stollmann*, Frank, Zum Stand des Bodenschutzrechts – dargestellt unter Berücksichtigung der Altlastenproblematik, NuR 1994, 319

dies., Das neue Bodenschutzrecht des Bundes, GewArch 1999, 223 und 283

dies., Verantwortlichkeit im Bodenschutzrecht, DVBl. 2001, 601

Erfmeyer, Klaus, Die späte Geltendmachung von behördlichen Eingriffsrechten – Verjährung und Verwirkung durch Zeitablauf, VR 1999, 48

Erichsen, Hans-Uwe, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Berlin/New York 1999

ders., Der Schutz der Allgemeinheit und der individuellen Rechte durch die polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsvollmachten der Exekutive, VVDStRL 35 (1977), 171

ders., Art. 3 Abs. 1 GG als Grundlage von Ansprüchen des Bürgers gegen die Verwaltung, VerwArch. 71 (1980), 289

ders., Konkurrentenklage im öffentlichen Recht, JURA 1994, 385

ders., AbfG BW § 22 IV/1 zu VGH Mannheim NVwZ-RR 1996, 387, Karteikarte in JURA 1997 Heft 4

Finkelburg, Klaus, Zur Übung: Öffentliches Recht, JuS 1965, 496

Fleischer, Herbert, Die Auswahl unter mehreren Polizeipflichtigen als Rechtsfrage, Diss. Mainz 1980

ders., Polizeiliche Fragestellungen in Altlastenfällen – VGH München, NVwZ 1986, 942, JuS 1988, 530

Fluck, Jürgen, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Band 2 KrW-/AbfG, AbfVerbrG, EG-AbfVerbrVO, BBodSchG, Kommentar, Heidelberg, Loseblattsammlung Stand Dezember 2000

Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, Allgemeiner Teil, 10. Auflage, München 1973

Fouquet, Helmut, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, Heidelberg 2000

Franz, Georg, Die umweltrechtliche Ordnungspflicht als Insolvenzforderung, UPR 2000, 496

Frenz, Walter, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, Berlin 1997

ders., Grenzen öffentlich-rechtlich begründeter privater Verantwortung ohne eigenes Zutun, VerwArch. 90 (1999), 208

ders., Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Konkurrenzsituationen, Berlin 1999

ders., Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, München 2000 (zit. BBodSchG)

ders., Das Entstehenmüssen für Sanierungspflichten aus gesellschafts- bzw. handelsrechtlichem Rechtsgrund nach § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG, altlasten spektrum 2000, 157

ders., Die antizipierte Mitwirkung im Rahmen des Ausgleichsanspruchs nach § 24 II BBodSchG, NVwZ 2000, 647

ders., Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit für austretende Grubengase, Berlin 2002

Frenz, Walter / Heßler, Pascal, Altlastensanierung und öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag, NVwZ 2001, 13

Frenz, Walter / Kummermehr, Michael, Grubengase – ein neues ordnungsrechtliches Phänomen, DVBl. 2000, 451

dies., Rechtliche Fragen zu bergbaubedingten Bodenabsackungen, ZfB 2000, 24

Friauf, Karl-Heinrich, „Latente Störungen“, Rechtswirkungen der Bauerlaubnis und vorbeugende Unterlassungsklage, DVBl. 1971, 713

ders., Zur Problematik des Rechtsgrundes und der Grenzen der polizeilichen Zustandshaftung, in: Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, Köln 1972, S. 293

ders., Anmerkungen zu BVerwG, DVBl. 1996, 367, DVBl. 1996, 368

ders., Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Abschnitt, 11. Auflage, Berlin/New York 1999

ders., *Gantner, Volker*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, Diss. Tübingen 1983

Gärtner, Bertolt-Dietrich, Kann die Sanierungsverantwortung bei Altlasten verjähren ?, UPR 1997, 452

Garbe, Thorsten, Die Störerauswahl und das Gebot der gerechten Lastenverteilung, DÖV 1998, 632

Gerhold, Thomas, Die Behandlung streitiger Rechtsfragen der Sanierungsverantwortlichkeit durch das Bundes-Bodenschutzgesetz, altlasten spektrum 1998, 107

Giesberts, Ludger, Die gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern – Auswahl und Ausgleich insbesondere in Umweltschadensfällen, Berlin 1990

Gintzky, Harald, Sanierungsverantwortlichkeit nach dem BBodSchG – Rechtsprechungsübersicht, DVBl. 2003, 169

Götz, Volkmar, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage, Göttingen 1995

ders., Verzinsung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen, DVBl. 1961, 433

ders., Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts; NVwZ 1984, 211

ders., Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1994-1997), NVwZ 1998, 679

Goutier, Klaus / Knopf, Rüdiger / Tulloch, Anthony, Umwandlungsgesetz – Umwandlungssteuergesetz. Kommentar zum Umwandlungsrecht, Heidelberg 1998

Griesbeck, Michael, Die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers und die Kostentrachtungspflicht nach unmittelbarer Ausführung und Ersatzvornahme – dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, Berlin 1991

Großfeld, Bernhard / Wessels, Peter, Zeit, ZvglRWiss 89 (1990), 498

Grunwald, Jacqueline, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeirechtlichen Störern, dargestellt am Beispiel der Altlastenproblematik, Frankfurt a.M. 1994

Grzeszick, Bernd, Eigentum verpflichtet – auf ewig?, NVwZ 2001, 721

Hardt, Hans-Jürgen D., Die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze. Definition und Begründung ihres Rechtsnormcharakters, DÖV 1971, 685

Hasche, Frank, Die Pflichten des Bundes-Bodenschutzgesetzes, DVBl. 2000, 91

Haueisen, Fritz, Die Einbeziehung Dritter in öffentlich-rechtliche Unterordnungsverhältnisse, DVBl. 1962, 547

Heinrichs, Helmut, Überlegungen zum Verjährungsrecht, seine Mängel, seine Rechtfertigung und seine Reform, VersR 1992, Sonderheft, S. 3

Herbert, Alexander, Der Ausgleich zwischen mehreren Sanierungsverantwortlichen nach dem Abfallrecht der Länder Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz, NVwZ 1994, 1061

Herrmann, Nikolaus; Verantwortlichkeit im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, DÖV 1987, 666

Heselhaus, Sebastian, Die Verjährung im Staatshaftungsrecht nach der Schuldrechtsreform, DVBl. 2004, 411

Hillenkamp, Thomas, Verwirkung des Strafanspruchs durch Verfahrensverzögerung, JR 1975, 133

Hillgruber, Christian, Der Schutz des Menschen vor sich selbst, München 1992

Hipp, Ludwig / Rech, Burghard / Turian, Günther, Das Bundes-Bodenschutzgesetz mit Bodenschutz- und Altlastenverordnung, München/Berlin 2000

Hölzle, Klaus, Das Störungsverbot als präventive und repressive Verhaltensnorm im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – zum Rechtswidrigkeitsmerkmal der Störung –, Diss. Berlin 1986

Holzwarth, Fritz / Radtke, Hansjörg / Hilger, Bernd / Bachmann, Günther, Bundes-Bodenschutzgesetz / Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, Handkommentar, 2. Auflage, Berlin 2000 (zit. BBodSchG)

Hoppe, Werner / Beckmann, Martin / Kauch, Petra, Umweltrecht, 2. Auflage, München 2000

- Hurst*, Karl, Probleme der Zustandshaftung nach dem Polizei- und Ordnungsrecht im Falle der Rechtsnachfolge, DVBl. 1963, 804
- Hüttenhain*, Rainer, Sachbezogene Regelungen und Rechtsnachfolge im Verwaltungsrecht, Diss. Bonn 1973
- Ihmels*, Karl, Zur Vererblichkeit von Polizei- und Ordnungspflichten; DVBl. 1972, 481
- Isensee*, Josef / *Kirchhof*, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Band 1, Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Auflage, Heidelberg 1995; Band 3, Das Handeln des Staates, 2. Auflage, Heidelberg 1996
- Jarass*, Hans Dieter, Bundes-Immissionschutzgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München 1999
- ders.*, Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, VVDStRL 50 (1991), 238
- Jarass*, Hans Dieter / *Pieroth*, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, München 2000
- Jauernig*, Othmar, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 9. Auflage, München 1999
- Jellinek*, Walter, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Berlin 1931
- Kahl*, Wolfgang, Die Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, DV 33 (2000), 29
- Kloepfer*, Michael, Umweltrecht, 2. Auflage, München 1998
- ders.*, in: Achterberg, Norbert / Püttner, Günter, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 2: Umweltrecht, 2. Auflage, Heidelberg 2000
- ders.*, Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NuR 1987, 7
- ders.*, Umweltschutz und Verfassungsrecht, DVBl. 1988, 305
- ders.*, Bodenschutzgesetzgebung, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Band 1, Berlin 1996
- Kloepfer*, Michael / *Thull*, Rüdiger, Der Lastenausgleich unter mehreren polizei- und ordnungsrechtlichen Verantwortlichen, DVBl. 1989, 1121
- Knack*, Hans Joachim (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 5. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1996
- Knemeyer*, Franz-Ludwig, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage, München 2000
- Kniesel*, Michael, Verantwortlichkeit für Altlasten und ihre Grenzen, BB 1997, 2009

Knopp, Lothar, Aktuelles aus der „Altlasten-Szene“: Freiwerden des Grundstückseigentümers von der Zustandshaftung, BB 1989, 1425

ders., „Altlasten“ – Regelungen im hessischen Abfallrecht, DÖV 1990, 683

ders., „Flucht aus der Zustandsverantwortung?“ und neues Bundes-Bodenschutzgesetz, DVBl. 1999, 1010

Knopp, Lothar / Albrecht, Eike, Altlastenrecht in der Praxis, 2. Auflage, Herne/Berlin 1998

dies., Das neue Bundes-Bodenschutzgesetz und Altlasten, DVBl. 1998, 1853

Knopp, Lothar / Löhr, Dirk, Bundes-Bodenschutzgesetz in der betrieblichen und steuerlichen Praxis, Heidelberg 2000

Kobes, Stefan, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 1998, 786

Kohler-Gerig, Eleonora, Der gesamtschuldnerische Innenausgleich zwischen Zustands- und Verhaltensstörer im Polizei- und Ordnungsrecht, NVwZ 1992, 1049

Kokott, Juliane, Die dogmatische Einordnung der Begriffe „Störer“ und „Anscheinsstörer“ in einer zunehmend technisierten Gesellschaft, DVBl. 1992, 749

Kopp, Ferdinand / Ramsauer, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, München 2000

Kormann, Joachim, Verwaltungsbefehl und entgegenstehende Rechte Dritter, Diss. Nürnberg 1975

ders., Lastenverteilung bei Mehrheit von Umweltstörern, UPR 1983, 281

Koschnick, Fritz, Die Verjährung im Verwaltungsrecht, Diss. Göttingen 1936

Kothe, Peter, Altlastenbehandlung in Thüringen als bundesdeutsches Modell?, DÖV 1994, 716

ders., Altlastenrecht in den neuen Bundesländern. Sanierung. Haftung. Zuständigkeit, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1996

ders., Die Verantwortlichkeit bei der Altlastensanierung, VerwArch. 88 (1997), 456

ders., Altlasten und schädliche Bodenveränderungen – Gefahrenabschätzung, Sanierung, Verantwortlichkeit, 2. Auflage, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 2000

Krause, Peter, Die Willenserklärung des Bürgers im Bereich des öffentlichen Rechts, VerwArch. 61 (1970), 297

Kügel, J. Wilfried, Die Entwicklung des Altlasten- und Bodenschutzrechts, NJW 2000, 107

ders., Die Entwicklung des Altlastenrechts, NJW 1996, 2477

Kunig, Philip, Das Rechtsstaatsprinzip, Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1986

Kummermehr, Michael, Zeitliche Grenzen der öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeiten, in: Frenz, Walter / Preuße, Axel, Grubengas: Entstehung, Gefahren, Nutzung, Heft 91 der Schriftenreihe der Gesellschaft für Bergbau, Metallurgie, Rohstoff- und Umwelttechnik, Clausthal-Zellerfeld 2001

Kutschbach, Gregor / Pohl, Felix, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, JURA 2000, 225

Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav, Umweltrecht, Band III, Sonstiges Umweltrecht, Kommentar, hrsg. v. Klaus Hansmann, München 2000, Loseblattsammlung, Stand: Mai 2000

Lange, Hans-Friedrich, Die verwaltungsrechtliche Verjährung, Berlin 1984

Larenz, Karl / Canaris, Claus-Wilhelm, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York u.a. 1995

Leinemann, Ralf, Altlastenhaftung und Regreß beim Verursacher, VersR 1992, 25

Lindner, Franz Josef, Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflichten, München 1996

Lisken, Hans / Denninger, Erhard, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, München 2001

Losch, Bernhard, Zur Dogmatik der Gefahrerforschungsmaßnahme, DVBl. 1994, 781

Lutter, Marcus, Umwandlungsgesetz, Kommentar, Köln 1996

Maas, Heinrich, Die Verjährung im öffentlichen Rechte, Diss. Kiel 1932

Marburger, Peter / Nolte, Alexander, Die Pflicht zur Bodensanierung nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Hs. 1 Bundes-Bodenschutzgesetz, in: Hendl, Reinhard/Marburger, Peter/Reinhardt, Michael/Schröder, Meinhard, Umwelt- und Technikrecht, Band 54, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, Berlin 2000, S. 229

Martens, Wolfgang, Wandlungen im Recht der Gefahrenabwehr, DÖV 1982, 89

Martensen, Jürgen, Erlaubnis zur Störung? Die Verantwortlichkeit des Inhabers einer verwaltungsrechtlichen Genehmigung für ordnungsrechtliche Folgen erlaubten Verhaltens im Hinblick auf polizeirechtliche Beseitigungs- und Kostentragungspflichten, Diss. Konstanz 1994

ders., Materielle Polizeipflicht und polizeiliche Verpflichtbarkeit des Bürgers in An-
scheins- und Verdachtslagen, DVBl. 1996, 286

ders., Die Verjährung als Grenze polizeilicher Verantwortlichkeit, NVwZ 1997, 442

Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Band II, Art. 12-21, Liefe-
rungen 1-36, Loseblattsammlung München, Stand Oktober 1999

Mayer, Max Ernst, Der allgemeine Teil des Deutschen Strafrechts, 2. Auflage, Heidelberg
1923

Meyer, Thomas, Verjährung und Verursacherprinzip. Die Anwendung kurzer Verjäh-
rungsfristen bei umweltbezogenen Vertrags- und Rechtsverletzungen, Berlin 1999

Miebach, Peter, Die negative öffentlich-rechtliche Konkurrentenklage im wirtschaftlichen
Wettbewerb, JuS 1987, 956

Mohr, Hellmuth, Zur Begrenzung der Zustandshaftung bei Altlasten, NVwZ 2003, 686

Mugdan, Benno, Die gesamten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 1 und 2,
1899; Neudruck: Berlin 1979

Müggenborg, Hans-Jürgen, Grundfragen des Bodenschutz- und Altlastenrechts nach dem
Bundes-Bodenschutzgesetz, SächsVBl. 2000, 108

ders., Die Haftung des früheren Eigentümers nach § 4 VI BBodSchG, NVwZ 2000, 50

ders., Die „bodenschutzrechtliche Konzernhaftung“ nach § 4 III 4 Fall 1 BBodSchG,
NVwZ 2001, 1114

Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: Band 1 Allgemeiner Teil (§§ 1-
240), 3. Auflage, München 1993; Band 2 Schuldrecht Allgemeiner Teil (§§ 241-432), 3.
Auflage, München 1994; Band 9 Erbrecht (§§ 1922-2385), 3. Auflage, München 1997

Murswiek, Dietrich, Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht, DVBl. 1994, 77

Nolte, Alexander, Diskussionsbericht zu den Referaten von Prof. Dr. Ludger-Anselm
Versteyl und Prof. Dr. Jochen Taupitz, in: Hender, Reinhard / Marburger, Peter / Rein-
hardt, Michael / Schröder, Meinhard, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz
und Umweltrecht, Berlin 2000, S. 259

Nolte, Martin, Gesamtrechtsnachfolge in die abstrakte Verhaltenspflicht bei Altlasten vor
und nach In-Kraft-Treten des § 4 III 1 Alt. 2 BBodSchG, NVwZ 2000, 1135

Obermayer, Klaus, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, hrsg. von: Link, Christoph /
Ehlers, Dirk, 2. Auflage, Neuwied (u.a.) 1990

Oerder, Michael, Altlasten in der anwaltlichen Praxis, DVBl. 1992, 691

- Oerder, Michael / Numberger, Ulrich / Schönfeld, Thomas*, Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1999 (zit. BBodSchG)
- Oertel, Clemens*, Der Zeitfaktor im öffentlichen Wirtschaftsrecht, Köln/München u.a. 1992
- Oetker, Hartmut*, Die Verjährung, Strukturen eines allgemeinen Rechtsinstituts, Baden-Baden 1994
- Oldiges, Martin*, Rechtsnachfolge im Polizei- und Ordnungsrecht, JA 1978, 541
- Ossenbühl, Fritz*, Die Rechtsnachfolge des Erben in die Polizei- und Ordnungspflicht, NJW 1968, 1992
- ders.*, Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum, DÖV 1967, 463
- ders.*, Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, DVBl. 1990, 963
- ders.*, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, Baden-Baden 1995
- ders.*, Verzicht, Verwirkung und Verjährung als Korrektive der polizeirechtlichen Ewigkeitshaftung?, NVwZ 1995, 547
- ders.*, Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht, DVBl. 1990, 963
- Palandt, Otto*, Bürgerliches Gesetzbuch, 61. Auflage, München 2002 (zit. BGB)
- ders.*, Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts, Ergänzungsband zu Palandt, BGB, 61. Auflage, München 2002 (zit. BGB, Ergänzungsband)
- Pape, Kay Artur*, Die Bewältigung von Altlasten in der Praxis, NJW 1992, 2661
- Papier, Hans-Jürgen*, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, Köln/Berlin/Bonn/München 1985
- ders.*, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, DVBl. 1985, 873
- ders.*, Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, in Breuer, Rüdiger / Kloepfer, Michael / Marburger, Peter (Hrsg.), Umwelt- und Technikrecht, Band 1, Altlasten und Umweltrecht, Düsseldorf 1986, S. 59
- ders.*, Die Verantwortlichkeit für Altlasten nach dem öffentlichen Recht, NVwZ 1986, 256
- ders.*, Altlasten-Rechtsprobleme und politische Lösungsmodelle, JURA 1989, 505
- ders.*, Zur rückwirkenden Haftung des Rechtsnachfolgers für Altlasten, DVBl. 1996, 125
- Peine, Franz-Joseph*, Die Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten, DVBl. 1980, 941

ders., Rüstungsaltslasten, DVBl. 1990, 733

ders., Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NuR 1999, 121

Peters, Frank / Zimmermann, Reinhard, Verjährungsfristen – Der Einfluß von Fristen auf Schuldverhältnisse; Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Verjährungsfristen, Köln 1981

Petersen, Jan, Der gesamtschuldnerische Ausgleich bei einer Mehrheit polizeirechtlich verantwortlicher Personen, Frankfurt/Main/Bern/New York/Paris 1991

ders., Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit und Insolvenz, NJW 1992, 1202

Pietzcker, Jost, Polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre, DVBl. 1984, 457

ders., Zu den Voraussetzungen des Anspruchs auf Gleichbehandlung nach Art. 3 I GG, JZ 1989, 305

Pohl, Andreas, Die Altlastenregelungen der Länder, NJW 1995, 1645

Pützenbacher, Stefan, Der Ausgleichsanspruch nach § 24 II BBodSchG, NJW 1999, 1137

Pützenbacher, Stefan / Görgen, Kilian, Keine analoge Anwendung von § 24 II BBodSchG, NJW 2001, 490

Quaritsch, Helmut, Der Verzicht im Verwaltungsrecht und auf Grundrechte, in: Gedächtnisschrift für Martens, hrsg. von Peter Selmer / Ingo von Münch, Berlin (u.a.), 1987, S. 407

Queitsch, Peter, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2. Auflage, Köln 1999 (zit. BBodSchG)

Randelzhofer, Albrecht / Wilke, Dieter, Die Duldung als Form flexiblen Verwaltungshandelns. Dargestellt an einem Fall des Wasserrechts, Berlin 1981

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Stuttgart 1987

ders., Sondergutachten Altlasten 1989, Stuttgart 1989

Rau, Markus, Die Rechtsnachfolge in Polizei- und Ordnungspflichten, JURA 2000, 37

Reichert, Bernd / Ruder, Karl-Heinz / Fröhler, Oliver, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage, 1997

Rehbinder, Eckhard, Die Freistellung von Anlagenerwerbern von der Verantwortlichkeit für die Sanierung von Altlasten, DVBl. 1991, 421

Reuter, Alexander, Altlast und Grundstückskauf, BB 1988, 497

Riedl, Magnus, Die Rechte- und Pflichtennachfolge im Verwaltungsrecht, Köln 1998

Robbers, Gerhard, Sicherheit als Menschenrecht, Baden-Baden 1987

Röhrig, Stefan, Die zeitliche Komponente der Begriffe „Gefahr“ und „Gefahrenabwehr“ und ihre Konkretisierung bei Grundwasserverunreinigungen, DVBl. 2000, 1658

Sachs, Michael, Bürgerverantwortung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl. 1995, 873

ders., Der Gleichheitssatz als eigenständiges subjektives Grundrecht, in: Wendt, Rudolf (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Steuern: Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg, 1996, S. 309

Sanden, Joachim / *Schoeneck*, Stefan, Bundes-Bodenschutzgesetz, Kurzkomentar, Heidelberg 1998 (zit. BBodSchG)

Savigny, Friedrich Karl von, System des heutigen Römischen Rechts, Fünfter Band, Berlin 1841

Schack, Friedrich, Die Verjährung im öffentlichen Recht, BB 1954, 1037

ders., „Analogie“ und „Verwendung allgemeiner Rechtsgedanken“ bei der Ausfüllung von Lücken in den Normen des Verwaltungsrechts, in: Festschrift für Rudolf Laun, Hamburg 1948, S. 275

Schapmann, Carsten, Der Sanierungsvertrag, Baden-Baden 1998

Schenke, Wolf-Rüdiger, in: Steiner, Udo, Besonderes Verwaltungsrecht, II, 6. Auflage, Heidelberg 1999

ders., Rechtsnachfolge und polizeiliche Pflichten, GewArch 1976, 1

Schink, Alexander, Grenzen der Störerhaftung bei der Sanierung von Altlasten, VerwArch. 82 (1991), 357

ders., Rechtsfragen der Altlasten, GewArch 1995, 441; GewArch 1996, 6; GewArch 1996, 50

ders., Verantwortlichkeit im Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Erbguth, Wilfried, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, Baden-Baden 1996, S. 83

ders., Verantwortlichkeit für die Gefahrenabwehr und die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen nach dem Bundesbodenschutzgesetz, DÖV 1999, 797

Schlabach, Erhard / *Simon*, Alexander, Die Rechtsnachfolge beim Verhaltensstörer, NVwZ 1992, 143

Schlemminger, Horst / *Attendorn*, Thorsten, Überlagert die kurze mietrechtliche Verjährungsfrist konkurrierende Ausgleichsansprüche nach § 24 II BBodSchG, NZM 1999, 97

Schlemminger, Horst / Friedrich, Guido, Die bodenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Alteigentümers – „der dünne Draht“ zwischen Ent- und Ewigkeitshaftung, NJW 2002, 2133

Schlette, Volker, Ausgleichsansprüche zwischen mehreren Umweltstörern gemäß § 42 Abs. 2 Bundes-Bodenschutzgesetz, VerwArch. 91 (2000), 41

Schlüter, Wilfried, Erbrecht, 13. Auflage, München 1996

Schmidt, Karsten, Altlasten, Ordnungspflichten und Beseitigungskosten im Konkurs, NJW 1993, 2833

ders., Ordnungsrechtliche Haftung der Insolvenzmasse für die Altlastenbeseitigung, ZIP 1997, 1441

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Zur Funktion des allgemeinen Verwaltungsrechts, DV 27 (1994), 137

Schmidt-Preuß, Matthias, Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht, Das subjektive öffentliche Recht im multipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis, Berlin 1992

Schmidt-Räntsch, Jürgen, Das neue Schuldrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 2002

Schmitz-Rode, Wolfgang / Bank, Stefan, Die konzernrechtliche Haftung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, DB 1999, 417

Schoch, Friedrich, Rechtsnachfolge in die baurechtliche Beseitigungsverfügung – Bilanz einer Diskussion mit unbefriedigendem Ergebnis, BauR 1983, 532

ders., Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 1026

Schönfeld, Thomas, Nochmals: Ausgleichsansprüche nach § 24 II BBodSchG ohne behördliche Verpflichtung eines Verantwortlichen?, NVwZ 2000, 648

Schrader, Christian, Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip? Rechtsfragen der Kostenübernahme vor dem Hintergrund der Legalisierungswirkung von Genehmigungen, Berlin 1988

Schulte, Martin, Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege, DVBl. 1988, 512

Schultz, Michael, Zur Vertretung im Wissen, NJW 1990, 477

Schultzenstein, M., Verjährung sowie Fristen und Verwaltungsstreitverfahren, VerwArch. 17 (1909), 1

ders., Polizeiliche Fristen und Zeitablauf, DJZ 1914, Sp. 17-22

Schulz, Paul-Martin, Altlastenhaftung im Konkurs, NVwZ 1997, 530

Schulz, Ronald, Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen, Berlin 1995

Schwabe, Jürgen, Anmerkungen zu BVerfG, DVBl. 1997, 351, DVBl. 1997, 352

Schwachheim, Jürgen F., Zum Gesamtschuldnerausgleich unter mehreren Störern, NVwZ 1988, 225

Schwartzmann, Rolf, Das neue Bundes-Bodenschutzgesetz: Altlastenrisiko, Konzernhaftung und Gesamtschuldnerausgleich, DStR 1999, 324

ders., Auswahl der Behörde unter den Verursachern einer Altlast, Anmerkung zu VGH Baden-Württemberg, Beschl. vom 25.10.1999, 8 S 2407/99, DStR 2000, 987

Seibert, Max-Jürgen, Altlasten in der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung, DVBl. 1992, 664

ders., Zum Zusammenhang von Ordnungs- und Kostentragungspflicht, DVBl. 1985, 328

Selmer, Peter, Privates Umwelthaftungsrecht und öffentliches Gefahrenabwehrrecht, Heidelberg 1991

Simons, Lothar, Leistungsstörungen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse, Berlin 1967

Sodan, Helge, Gesundheitsbehördliche Informationstätigkeit und Grundrechtsschutz, DÖV 1987, 858

Sobota, Katharina, Das Prinzip Rechtsstaat – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, Habil. Jena 1995

Soergel, Theodor (Begr.), Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, Band 1 Allgemeiner Teil (§§ 1-240), 12. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln 1987

Spannowsky, Willy, Das Prinzip gerechter Lastenverteilung und die Kostentragungslast des Zustandsstörers, DVBl. 1994, 560

ders., Altlastensanierung und Störerhaftung im Spannungsverhältnis von Gerechtigkeit und Effizienz, UPR 1988, 376

Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas, Umweltrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2003

Sparwasser, Reinhard / Geißler, Birgit, Grenzen der Zustandshaftung am Beispiel des Altlastenrechts, DVBl. 1995, 1317

Spieth, Wolf Friedrich, Rechtliche Rahmenbedingungen für das „Liegenlassen“ von Altlasten – Folien zum Vortrag –, in: Franzius, Volker / Lühr, Hans-Peter / Bachmann, Gün-

ther, Boden und Altlasten Symposium 2000 – Vorsorgender Bodenschutz, Sanierung kontaminierter Standorte, Grundwassersanierung, Berlin 2000, S. 301

Spieth, Wolf Friedrich / Wolfers, Benedikt, Haftung ohne Grenzen ? – Zur Erweiterung der Altlastenhaftung im Bundes-Bodenschutzgesetz, *altlasten spektrum* 1998, 75

dies., Die neuen Störer: Zur Ausdehnung der Altlastenhaftung in § 4 BBodSchG, *NVwZ* 1999, 355

Spieth, Wolf Friedrich / Laitenberger, Johannes, Umfang und Grenzen der Nachsorgepflicht des Anlagenbetreibers, *BB* 1996, 1893

Spiro, Karl, Zur neueren Geschichte des Satzes „Agere non valenti non currit praescriptio“, *Basel* 1953

ders., Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalefristen, Band 1 und 2, *Bern* 1975

Stadie, Holger, Rechtsnachfolge im Verwaltungsrecht, *DVBl.* 1990, 501

Staudinger, Julius von (Begr.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Erstes Buch Allgemeiner Teil §§ 165-240, 13. Auflage, *Berlin* 1995

Steiner, Udo, Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Auflage, *Heidelberg* 1999

Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 5. Auflage, *München* 1998

Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, *München* 1984

ders., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band 3/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte, *München* 1988

Stober, Rolf, Keine Einzelrechtsnachfolge in baurechtliche Polizei- und Ordnungspflichten, *NJW* 1977, 123

Striewe, Peter, Rechtsprobleme der Altlastenbeseitigung, *ZfW* 1986, 273

Stumpf, Christoph A., Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Ansprüche nach der Schuldrechtsreform, *NVwZ* 2003, 1198

Taupitz, Jochen, Das Bundesbodenschutzgesetz aus dem Blickwinkel des Zivilrechts, in: *Hendler, Reinhard / Marburger, Peter / Reinhardt, Michael / Schröder, Meinhard*, *Umwelt- und Technikrecht*, Band 53, *Bodenschutz und Umweltrecht*, *Berlin* 2000, S. 203

Tettinger, Peter J., *Besonderes Verwaltungsrecht / 1, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht*, 5. Auflage, *Heidelberg* 1998

Theuer, Andreas, Die Sanierungsverantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers nach dem Bundesbodenschutzgesetz am Beispiel der Spaltung von Unternehmen, DB 1999, 621

Thimet, Juliane, Die Sanierung von Altlasten – Rechtliche Instrumente und Vollzug. Diss. Regensburg 1993

Tipke, Klaus, Die Steuerrechtsordnung, Band 1, Wissenschaftsorganisatorische, systematische und grundrechtlich-rechtsstaatliche Grundlagen, Köln 1993

ders., Forum: Das Einkommen als zentraler Begriff des öffentlichen Schuldrechts, JuS 1985, 345

Trinkner, Reinhold, Eigentumserwerb durch Ersitzung im Altorientalischen Recht, BB 1991, 2454

Trunit, Christoph, Die Altlastenhaftung des Rechtsnachfolgers, Diss. Freiburg 1998

ders., Zur Verjährung der Sanierungsverantwortlichkeit für schädliche Bodenveränderungen und Altlasten nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 2001, 1126

Trzaskalik, Christoph, Der instrumentale Einsatz von Abgaben, StuW 1992, 135

Turiaux, André / Knigge, Dagmar, Bundes-Bodenschutzgesetz – Altlastensanierung und Konzernhaftung, BB 1999, 377

Uhlig, Sigmar, Haftung für ordnungswidrigen (polizeiwidrigen) Zustand einer Sache bei Eigentumswechsel, DÖV 1962, 334

Ule, Carl Herrmann / Laubinger, Hans-Werner, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1995

Umweltbundesamt (Hrsg.): Kloepfer, Michael / Rehbinder, Eckhard / Schmidt-Aßmann, Eberhard, unter Mitwirkung von *Kunig, Philip*, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Umweltplanung, Ökologie – Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (UGB-AT), 2. Auflage, Berlin 1991

Umweltbundesamt (Hrsg.): Jarass, Hans D. / Kloepfer, Michael / Kunig, Philip / Papier, Hans-Jürgen / Peine, Franz-Joseph / Rehbinder, Eckhard / Salzwedel, Jürgen / Schmidt-Aßmann, Eberhard, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Umweltplanung, Ökologie – Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil – (UGB-BT), Berlin 1994

Versteyl, Ludger-Anselm, Die Sanierung kontaminierter Flächen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, in: *Hendler, Reinhard / Marburger, Peter / Reinhardt, Michael / Schröder, Meinhard*, Umwelt- und Technikrecht, Band 53, Bodenschutz und Umweltrecht, Berlin 2000, S. 147

Vierhaus, Hans-Peter, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NJW 1998, 1262

Vollmuth, Joachim, Unmittelbare und rechtswidrige Verursachung als Voraussetzung der Störerhaftung im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, *VerwArch.* 68 (1977), 45

von *Köhler*, Karl-Heinz, Die Zeit als Faktor des Verwaltungsrechts, *VerwArch.* 50 (1959), 213

von *Lersner*, Heinrich Freiherr / *Wendenburg*, Helge, Recht der Abfallbeseitigung des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, Band 2, Kommentar zum AbfG, begründet von Gottfried Hösel, Berlin, Loseblattsammlung Stand 1999

von *Mangoldt*, Herrmann / *Klein*, Friedrich / *Starck*, Christian (Hrsg.), GG, Bonner Grundgesetz, Kommentar Band 1, 4. Auflage, München 1999

von *Mutius*, Albert / *Nolte*, Martin, Die Rechtsnachfolge im Bundes-Bodenschutzgesetz, *DÖV* 2000, 1

von *Wilmowsky*, Peter, Altlasten in der Insolvenz: Verwaltungsakt-Vollstreckung-Freigabe, *ZIP* 1997, 389

ders., Die Verantwortlichkeit für Altlasten im Konkursrecht, *ZIP* 1997, 1445

Wacke, Gerhard, Anmerkung zu OVG Berlin vom 12.12 1951 – OVG I B 94/51 – ,*NJW* 1953, 198

Wagner, Wolfgang, Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern, Diss. Marburg 1971

Wallerath, Maximilian, Die Rechtsnachfolge im Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrecht – BayVGh, BayVBl. 1970, 328, *JuS* 1971, 460

Weitemeyer, Birgit, Insolvenz und Umweltschutz, *NVwZ* 1997, 533

Willemer, Christian, Rechte- und Pflichtennachfolge im Verwaltungsrecht, Hamburg 1973

Wehr, Matthias, Grundfälle zu Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, *JuS* 1997, 231; *JuS* 1997, 419.

Weyreuther, Felix, Bemerkenswertes über Grundsätzliches, *DÖV* 1989, 321

Wieland, Karen, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, Diss. Freiburg 1999

Windscheid, Bernhard / *Kipp*, Theodor, Lehrbuch des Pandektenrechts, Band 1, 3. Auflage, Frankfurt a. Main 1906

Winkler, Günther, Zeit und Recht: Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenkens, Wien 1995

Wolff, Hans J. / *Bachof*, Otto / *Stober*, Rolf, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Auflage, München 1999

Wolff, Hans J., Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in Bachof, Otto/ Drath, Martin/ Gönnerwein, Otto/ Walz, Ernst, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 33

Württemberg, Thomas, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Achterberg, Norbert / Püttner, Günter, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7, 1. Auflage, Heidelberg 1992 (zit. *Württemberg*, in: Achterberg / Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht II, 1. Auflage (1992))

ders., Polizei- und Ordnungsrecht, in: Achterberg, Norbert / Püttner, Günter / Württemberg, Thomas, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7, 2. Auflage, Heidelberg 2000 (zit.: *Württemberg*, in: Achterberg, / Püttner / Württemberg, Besonderes Verwaltungsrecht II, Kap. 7, Polizei- und Ordnungsrecht)

ders./ Heckmann, Dirk / *Riggert*, Rainer, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 4. Auflage, Heidelberg 1999

Zweifel, Fritz, Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, Basel 1960