Thomas Troidl

ALTLASTEN IM BAURECHT

Leitfaden für Behörden und Kommunen sowie Rechtsanwälte

Kohlhammer

Altlasten im Baurecht

Leitfaden für Behörden und Kommunen sowie Rechtsanwälte

von

Rechtsanwalt Dr. Thomas Troidl

1. Auflage 2024

Alle Rechte vorbehalten © W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-043812-5

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-043813-2 epub: ISBN 978-3-17-043814-9

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Wohl die wenigsten Bauherren sind beim Aushub der Baugrube auf Erdöl gestoßen – auf Benzin schon einige. Allein das zeigt, was für eine Bedeutung "Altlasten im Baurecht" besitzen, und zwar aus mehreren Gründen:

- sie tauchen oft unerwartet auf (weil man in den Boden eben immer noch nur beschränkt hineinschauen kann);
- sie können schnell über Gedeih und Verderb eines Bauvorhabens den Stab brechen, weil sowohl ihre Sicherung als auch und erst recht ihre Sanierung häufig Unsummen verschlingen.
- Umgekehrt bieten sie aber auch eine große Chance: für den technisch und rechtlich versierten Bauherrn und Planer sowie natürlich die planende Kommune warten unzählige Grundstücke "mit Vergangenheit" auf ihre Entwicklung ("Flächenrecycling").

Der vorliegende Leitfaden widmet sich dem Thema deshalb in sechs Teilen: nach einer kurzen Einführung (Teil 1) soll zunächst die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit geklärt werden (Teil 2), sodann die privatrechtliche (Teil 3). Altlasten sollen vor diesem Hintergrund sowohl in der Bauleitplanung beleuchtet werden (Teil 4) als auch bei Einzelbauvorhaben (Teil 5). Altlastenauskunft und Datenschutz runden das Werk ab (Teil 6).

Die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit wird dabei nicht nur nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz abgehandelt, sondern auch mit Blick auf das Umweltschadensgesetz. Rüstungsaltlasten komplettieren den 2. Teil, der im Kern die behördlichen Befugnisse zur Vorsorge und Gefahrenabwehr erläutert. Der klassische Ablauf im schrittweisen Umgang mit Altlasten – von ihrer Erfassung bis zur Sanierung – wird hier als "Fahrplan" ausgerollt und im Anhang übersichtlich dargestellt. Dabei wird der Unterschied zwischen Orientierender Untersuchung (noch Amtsermittlung samt Duldungspflicht und Duldungsbescheid) und Detailuntersuchung (ggf. per Untersuchungsanordnung nebst Sanierungsplan und Sanierungsvertrag) auf der nächsten Ebene herausgearbeitet wie auch die Folgen dieser Unterscheidung für Rechtsschutz und Verteilung der Untersuchungskosten. Hierzu erfährt der Leser manch nützliche Hilfestellung für die Störerauswahl mit einer eigenen Checkliste im Anhang; nicht umsonst endet dieser mit dem "perfekten Bescheid".

Hier wie sonst erleichtern viele praktische Beispiele und Praxistipps (z. B. zur Eintragung eines Bodenschutzlastvermerks) das Verständnis; zahl-

Vorwort

reiche Beispiele aus der Rechtsprechung helfen, den Altlastenfall rechtssicher und "gerichtstauglich" zu bearbeiten.

Der 3. Teil behandelt die privatrechtliche Verantwortlichkeit und erläutert insbesondere den Ausgleichsanspruch im Verhältnis mehrerer Verantwortlicher, den auch die Behörde für ihre Auswahl eines Pflichtigen unter mehreren Stören – nach pflichtgemäßem Ermessen – kennen muss. Verjährung und Rechtsschutzfragen runden das Thema ab.

Altlasten in der Bauleitplanung bilden im 4. Teil einen weiteren Schwerpunkt des Leitfadens: Vorsorgewerte, Prüfwerte und Maßnahmenwerte erfahren genauso Erläuterung (mit einer weiteren Übersicht im Anhang) wie die relevanten Wirkungspfade (Boden-Mensch, Boden-Pflanze und Boden-Grundwasser), natürlich auf der Grundlage der neuen Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung. Nicht nur die Kennzeichnung im Bauleitplan (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan), sondern auch die Überplanung einer kontaminierten Fläche werden ausführlich dargestellt (mit einer weiteren Checkliste im Anhang). Schließlich kommen auch Rechtsschutzfragen nicht zu kurz: sowohl was das Schicksal des Bebauungsplans (nach einem Altlastenfund im bereits überplanten Gebiet) als auch die Amtshaftung der Kommune (Schadensersatzansprüche von Käufern, Bauträgern u. a.) anbelangt.

Als Kontrapunkt dazu kommen im 5. Teil die Altlasten bei Einzelbauvorhaben zur Sprache: Bodenbelastungen sind nicht nur als (auszuräumender) Versagungsgrund für die Baugenehmigung bei der Prüfung der baurechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens nach Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht zu berücksichtigen, sondern auch nach Erteilung der Baugenehmigung – als Hindernis bei der Bauausführung. Die Bodenkundliche Baubegleitung wird hier künftig an Bedeutung gewinnen; Rechtsschutzfragen (samt Amtshaftung) runden das Thema ab, nicht ohne am Ende natürlich auch noch auf die Freiheit von Kampfmitteln einzugehen.

Altlastenauskunft und Datenschutz erfahren schließlich im 6. Teil nähere Betrachtung: nicht nur die "klassische" Akteneinsicht im (Verwaltungs- oder Planaustellungs-) Verfahren, sondern auch und gerade neue, oft noch unbekannte Ansprüche auf Zugang zu Umweltinformationen (auf Basis von Aarhus-Konvention und Umweltinformationsrichtlinie) stellen die Behörden zunehmend vor Herausforderungen, für die vielfach noch keine Lösungen implementiert sind. Voraussetzungen (mit einem Prüfungsschema im Anhang) und Rechtsfolgen, die Beteiligung dritter Personen im Verfahren sowie Verwaltungskosten werden daher ausführlich erläutert. Altlastenatlas, Altlastenkataster und Bodeninformationssystem können Behörde und Bürger die Bearbeitung von Altlastenfällen erleichtern, ohne mit dem Datenschutz (auch ohne Zustimmung betroffener Personen) in Konflikt zu geraten.

Mit und ohne Altlasten möge dieser Leitfaden dem Bauherrn und seinem Rechtsanwalt, Behörden und Gemeinden auf all diesen Ebenen ein treuer Begleiter sein, der Bodenbelastungen nicht nur als (zu lösenden)

Vorwort

Problemfall begreift, sondern auch als Chance auf dem Weg zu einem nachhaltigen Flächenrecycling.

Regensburg, im Januar 2024

Thomas Troidl

	erzeichnis	
	nrung: Altlasten im Baurecht	1
	l Altlasten (Begriff)	1
Î.	Altlasten und schädliche Bodenveränderungen	1
	1. Altlasten (§ 2 Abs. 5 BBodSchG)	1
	2. Schädliche Bodenveränderungen (§ 2 Abs. 3	
	BBodSchG)	2
II.	Altlasten und "Neulasten"	2
	1. Altlasten als schon vorhandene Immissionen	2
	2. Höhere Anforderungen an Neulasten	2
III.	"Rüstungsaltlasten"	3
IV.	Altlasten und Abfall	3
2. Kapitel	l Baurecht	3
I.	Bauleitplanung (§ 30 BauGB)	3
	1. Grundsatz der Subsidiarität	3
	2. Vorsorge nicht nur im Baugesetzbuch	3
	3. Nachsorge nicht nur im Bundes-Bodenschutzge-	
	setz	4
II.	Einzelvorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) und	_
	Außenbereich (§ 35 BauGB)	5
2. Teil Öffent	lich-rechtliche Verantwortlichkeit	6
1. Kapitel	l Bundes-Bodenschutzgesetz	6
I.	Zweck (§ 1 BBodSchG)	6
	1. Sicherung oder Wiederherstellung der Multifunk-	
	tionalität des Bodens	6
	2. Gefahrenabwehrrechtliche Struktur	6
	3. Grundpflichten: Gefahrenabwehr (§ 4	
	BBodSchG) und Vorsorge (§ 7 BBodSchG)	7
II.	Abgrenzung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz	7
	1. Schädliche Bodenveränderungen = schädliche Umwelteinwirkungen (Subsidiaritätsklausel)	7

	2.	Anlagenbezug des Immissionsschutzrechts	8
	3.	Jahresfrist (§ 17 Abs. 4a BImSchG)	9
	4.	Rückführungspflicht (§ 5 Abs. 4 BImSchG)	9
III.	Beh	ördliche Befugnisse zur Vorsorge (§ 7 i. V. m. § 10	
	Abs	. 1 Satz 1 BBodSchG)	9
	1.	Adressaten (§ 7 Satz 1 BBodSchG)	9
	2.	Konzeptgebot (§ 10 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG)	10
		a) Verordnungsakzessorietät	10
		b) Besorgnis schädlicher Bodenveränderungen	
		(§ 3 Abs. 1 BBodSchV n. F.)	10
	3.	Landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Bo-	
		dennutzung (§ 7 Satz 5 BBodSchG)	11
		a) Verweis auf § 17 Abs. 1 und 2 BBodSchG	
		(gute fachliche Praxis) sowie Forst- und	
		Waldgesetze	11
		b) Problem: Konzeptgebot (Verordnungsakzes-	
		sorietät)	12
		c) Bodenerosion durch Wasser oder Wind (§ 9	
		BBodSchV n. F.)	12
	4.	Grundwasservorsorge (§ 7 Satz 6 BBodSchG)	14
	5.	Anordnungsbefugnis aus § 10 Abs. 1 Satz 1	
		BBodSchG	14
	6.	Verhältnismäßigkeit (§ 10 Abs. 1 Satz 4	
	_	BBodSchG)	14
	7.	Verhältnis zur Gefahrenabwehrpflicht (§ 7 Satz 7	4.5
** *	D 1	BBodSchG)	15
IV.		ördliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr (§ 4	4.5
		m. § 10 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG)	15
	1.	Überblick: Präventive und reparierende Gefahren-	1.5
		abwehrpflicht (§ 4 BBodSchG)	15
		a) (Präventive) Vermeidung (§ 4 Abs. 1	1.5
		BBodSchG)	15
		b) (Präventive) Abwehrmaßnahmen (§ 4 Abs. 2	15
		BBodSchG)	13
		BBodSchG)	16
	2.	Anordnungsbefugnis aus § 10 Abs. 1 Satz 1	10
	۷.	BBodSchG	17
	3.	Überblick: Von der Erfassung zur Sanierung	17
	٥.	a) Amtsermittlung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG.	17
		b) Untersuchungsanordnung nach § 9 Abs. 2	1/
		i. V. m. § 4 Abs. 3, Abs. 5 und Abs. 6	
		BBodSchG	18

	c)	Relevanz der Unterscheidung		19
4.	Erh	ebung/Erfassung		20
	a)	Verweis ins Landesrecht (§ 11 F	BBodSchG)	20
	b)	Bayern: Art. 2 BayBodSchG (Er		
		tung)		20
	c)	Anspruch des Grundstückseige	ntümers auf	
		Bewertung?		21
5.		torische Erkundung (HE)		21
6.		entierende Untersuchung (OU),		
		cht und Duldungsbescheid		22
	a)	Orientierende Untersuchung (C		22
	b)	Duldungspflicht		22
	c)	Duldungsbescheid		23
	d)	Entschädigung		24
7.	Det	ailuntersuchung (DU)		25
8.	San	ierung (und Entlassung)		26
	a)	Kreis der Verantwortlichen nac		
		BBodSchG		26
	b)	Überblick: Verhaltensstörer und		
		störer		26
	c)	Verhaltensverantwortliche ("Ha		
		rer")		26
		aa) Verursacher einer schädlic		
		veränderung oder Altlast (§ 4 Abs. 3	20
		Satz 1 BBodSchG)		26
		bb) Gesamtrechtsnachfolger de chers (§ 4 Abs. 3 Satz 1 BB		28
	d)	Zustandsverantwortliche ("Zus		28
	u)	aa) Grundstückseigentümer (§		20
		Satz 1 BBodSchG)		28
		bb) Ehemaliger Eigentümer ei		20
		stücks (§ 4 Abs. 6 BBodScl		
		tung)		30
		cc) Derelinquent (§ 4 Abs. 3 S		
		BBodSchG)		30
		dd) Besitzer (§ 4 Abs. 3 Satz 1		
		Inhaber der tatsächlichen		
		ein Grundstück)		31
		ee) Durchgriffshaftung (Organ	nhaftung) aus	
		handels- oder gesellschafts	rechtlichem	
		Rechtsgrund (§ 4 Abs. 3 Sa		
		BBodSchG)		31
	۵)	Störerauczyahl		22

	aa)	und Ordnungsrechts	33
	bb)		34
	cc)	Zustands- und Verhaltensverantwortli-	54
	CC)	che	34
	dd)		٥,
	aa,	tung	34
f)	San	ierungsziel (§ 4 BBodSchG)	36
g)		ierungs-, Schutz- und Beschränkungs-	
O,		Rnahmen	36
		Befugnisnorm	36
	bb)		36
	cc)	Schutz- und Beschränkungsmaßnah-	
	/	men (§ 2 Abs. 8 BBodSchG)	37
h)	Vor	rang der Dekontamination von Neulas-	
		(§ 4 Abs. 5 BBodSchG)	37
	aa)	Grundsatz der Gleichwertigkeit von De-	
		kontaminations- und Sicherungsmaß-	
		nahmen	37
		Durchbrechung und Rückausnahme	38
i)		ierungsuntersuchung und Sanierungs-	
		n (§ 13 BBodSchG)	39
	aa)	Sanierungsuntersuchungen und Sanie-	•
	11\	rungsplan (§ 13 Abs. 1 BBodSchG)	39
	bb)		
		nach § 18 BBodSchG (§ 13 Abs. 2	40
	ca)	BBodSchG)	40
	cc)	Sanierungsvertrag (§ 13 Abs. 4 BBodSchG)	41
	dd)	Verbindlicher Sanierungsplan (§ 13	71
	uu)	Abs. 5 und Abs. 6 BBodSchG)	42
	ee)	Räumliche Grenzen für Vorlageverlan-	
	00)	gen	43
j)	Beh	ördliche Sanierungsplanung (§ 14	
,,	BBc	odSchG)	43
	aa)		43
	bb)		
		bare Ausführung)	44
	cc)	§ 14 Satz 1 Nr. 1 BBodSchG (kein Plan	
		trotz bestandskräftiger Anordnung)	44
	dd)		
		rungsplanung: Primärebene	46

		rungsplanung: Sekundärebene	47
	9.	Entlassung	47
	/.	a) Rechtsnatur = Verwaltungsakt?	47
		b) Nur behördeninterne Arbeitshilfe (ohne Au-	4/
		ßenwirkung)!	48
			49
			49
	1.0	d) Folgen	
	10.	Wertausgleich und Bodenschutzlastvermerk	5(
		a) Ausgleichsbetrag (§ 25 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG) und öffentliche Last (§ 25	
		Abs. 6 BBodSchG)	5(
		b) Eintragung des Bodenschutzlastvermerks	
		(§ 93b GBV)	50
		c) Rangordnung der Rechte in der Zwangsver-	
		steigerung und Zwangsverwaltung (§ 10	
		Abs. 1 Nr. 3 ZVG)	50
V.	Vert	eilung der Untersuchungskosten	5
	1.	Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 BBodSchG (Amtser-	
		mittlung)	5
	2.	Maßnahmen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG (Unter-	
		suchungsanordnung)	5
		a) Grundsatz: Kostentragung durch Pflichtigen	
		(§ 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG)	5
		b) Ausnahme: Kostenerstattung (§ 24 Abs. 1	
		Satz 2 BBodSchG)	5
		c) Relevanz der Unterscheidung	52
		d) Amtsermittlung ohne Amt?	53
VI.	Altla	asten in der Insolvenz	54
	1.	Ziele des Insolvenzverfahrens (§ 1 InsO)	54
	2.	Übergang des Verwaltungs- und Verfügungs-	
		rechts (§ 80 Abs. 1 Satz 1 InsO)	54
	3.	Insolvenzverwalter = nicht Gesamtrechtsnachfol-	
		ger	54
	4.	Rechtsprechung des BGH	5.
	5.	Rechtsprechung des BVerwG	5
	6.	Freigabe	5
	7.	Keine Freigabe	5
VII	, -	neue Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverord-	٠,
, 11.		g	5
2. Kanite		weltschadensgesetz	59
		nältnis zu anderen Vorschriften (§ 1 USchadG)	50

11.	Umweltschaden (§ 2 Nr. 1 USchadG)	59
III.	Zeitliche Begrenzung der Anwendung (§ 13	
		59
IV.	,	60
V.	Umwelthaftung und Verhältnis zum Bodenschutz-	-
٧٠		60
3 Kanite		61
J. Kapite I.		61
II.		62
III.	0	62 62
IV.	Verdacht auf Kampfmittel	62
3. Teil Privati	echtliche Verantwortlichkeit	64
		64
I.	Ausgleichsanspruch im Verhältnis mehrerer Verant-	٠.
1.		64
II.	Entsprechende Anwendung des § 426 Abs. 1 Satz 2	٠.
11.		64
2 Kanite		65
		65
J. Kapite.		65
	, ,	63 65
II.	Klageantrag	63
4. Teil Altlast	en in der Bauleitplanung	66
	Werte und Bewertung festgestellter Bodenbelastun-	
F		66
I.	0	66
II.	Berücksichtigung von Bodenbelastungen bei der Plan-	-
11.	aufstellung	66
	0	66
		67
III.	0 1	68
111.		68
	U	68
***		68
III.	1 0 .	69
IV.	0 1	70
	0 1	70
		70
	0 1	71
V.	Bewertung (§ 15 BBodSchV n. F.)	71
2. Kapite		72
		72

	1. Bauflächen und Baugebiete	72
	2. Warn- und Hinweisfunktion	73
	3. Soll-Vorschrift	76
	4. Rechtsfolgen einer Verletzung der Kennzeich-	
	nungspflicht	76
	a) Wirksamkeit des Flächennutzungsplans	76
	b) Schadensersatz wegen Amtshaftung	76
	c) Genehmigung durch höhere Verwaltungsbe-	
	hörde	78
II.	Bebauungsplan (§ 9 Abs. 5 Nr. 3 BauGB)	78
	1. Alle Flächen	78
	2. Hinweis- und Warnfunktion	79
	3. Soll-Vorschrift	80
	4. Rechtsfolgen einer Verletzung der Kennzeich-	
	nungspflicht	81
	a) bei nicht vorwerfbarer Unkenntnis	81
	b) bei fehlender Kennzeichnung	81
	c) bei fehlender Festsetzung (Konfliktbewälti-	
	gung)	81
III.	Keine Entschädigung	82
	1. Flächennutzungsplan	82
	2. Bebauungsplan	82
Kapite	Darstellungen und Festsetzungen (Überplanung ei-	
	ner kontaminierten Fläche)	82
I.	Ausschluss von Baurecht	82
	1. Nichtdarstellung von Nutzungen im Flächennut-	
	zungsplan (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB) und Begrün-	
	dung	82
	a) Zulässigkeit	82
	b) Begründung	83
	2. Von der Bebauung freizuhaltende Flächen im Be-	
	bauungsplan (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB)	84
II.	Positive Bauleitplanung	85
	1. Darstellung von Nutzungen im Flächennutzungs-	0.5
	plan (§ 5 Abs. 2 BauGB)	85
	a) Positivdarstellungen	85
	b) Begründung	85
	2. Bebauungsplan	85
	a) "Bedingtes" Baurecht (§ 9 Abs. 2 Satz 1	c -
	Nr. 2 BauGB)	85
	b) Altlastenunterbringung (§ 9 Abs. 1 Nr. 14	07
	BauGB)	87

3.

		c)	Wei	tere Festsetzungsmöglichkeiten	87
			aa)	die überbaubaren und nicht überbauba-	
				ren Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1	
				Nr. 2 BauGB)	88
			bb)	der besondere Nutzungszweck von Flä-	
			,	chen (§ 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB)	88
			cc)	Flächen für Aufschüttungen und Ab-	
			/	grabungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 17 BauGB)	88
			dd)	Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20	
			/	BauGB	88
			ee)	Schutzflächen und ihre Nutzung (§ 9	
			/	Abs. 1 Nr. 24 BauGB)	90
			ff)	Werte und Wirkungspfade	90
			gg)	Vorhaben- und Erschließungsplan	91
III.	Nac	hfors		gspflicht und Kostentragung bei Zusam-	/ -
				des Abwägungsmaterials bei einem vor-	
				nen Bebauungsplan, städtebaulicher Ver-	
					91
	1.			schungspflicht der Gemeinde und Nach-	
				ht des Vorhabenträgers	91
	2.			s und Kostentragung	92
	3.			ulicher Vertrag	92
	4.	Bau	last.		93
	5.			Verknüpfung zwischen Satzungsbe-	, 0
	٥.			ber den Bebauungsplan, städtebauli-	
		cher	n Ve	rtrag und Baulast	93
IV.	Beg	ründi	ung.		94
V.	Ents	chäd	igun	g	94
	1.			Bebauung freizuhaltende Flächen	94
		a)		schädigungsanspruch (§ 40 Abs. 1 Satz 1	
		α,	Nr.	12 BauGB)	94
		b)		ernahmeanspruch (§ 40 Abs. 2 BauGB)	94
	2.	- /		für die Abfall- und Abwasserbeseitigung	′ '
				eßlich der Rückhaltung und Versicke-	
		rung	y von	Niederschlagswasser) sowie für Ablage-	
					95
		a) '	Ents	schädigungsanspruch (§ 40 Abs. 1 Satz 1	
		/	Nr.	7 BauGB)	95
		b)		ernahmeanspruch (§ 40 Abs. 2 BauGB)	95
	3.	,		für Aufschüttungen und Abgrabungen.	95
	<i>4</i> .			men nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB	95
	5.			Bebauung freizuhaltende Schutzflächen	,,
	٥.			Nutzung, Flächen für besondere Anla-	
				0,	