



Sachstand

Zur Schadstoffsanierung von Boden- und Wasserflächen mit mehreren Eigentümern Rechtsgrundlagen und Kostenverteilung

Zur Schadstoffsanierung von Boden- und Wasserflächen mit mehreren Eigentümern
Rechtsgrundlagen und Kostenverteilung

Aktenzeichen:

WD 8 - 3000 - 060/22

Abschluss der Arbeit:

14. September 2022

Fachbereich:

WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zur Schadstoffsanierung von Boden- und Wasserflächen bei mehreren Eigentümern	4
2.1.	Rechtsgrundlagen	4
2.2.	Grundsätze zur Störerauswahl	6
2.3.	Kostenverantwortlichkeit und Ausgleichsanspruch	7
3.	Kostenübernahme durch den Bund gegenüber privaten Eigentümern	9
3.1.	Grundsatz: Finanzverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip	9
3.2.	Sonderfall: Bund als ein Eigentümer der zu sanierenden Fläche	10
4.	Veränderung von Eigentumsanteilen durch Überflutung oder Verlandung	10
4.1.	Bedeutung des vorkonstitutionellen Rechts bei Verlandung	10
4.1.1.	Landesrecht	10
4.1.2.	Bundesrecht	11
4.2.	Eigentumsverhältnisse bei Überflutung	13
4.3.	Folge der Bemessung der Grundstücksgröße auf die Kostenverteilung der Schadstoffsanierung	14

1. Einleitung

Kontaminationen in Gewässersedimenten und im Boden wohnt die Gefahr inne, dass sie sich anreichern, ins Grundwasser gelangen oder von Organismen aufgenommen werden und insofern die Gesundheit des Menschen sowie die Umwelt gefährden. Dem Schutz der genannten Güter dient die Schadstoffsanierung. Bei einer Sanierung werden die Schadstoffe beseitigt, vermindert oder ihre Ausbreitung verhindert.¹ Dabei stellen sich jedoch verschiedene rechtliche Fragen, u.a. danach, wer die Sanierung vorzunehmen und für ihre Kosten aufzukommen hat.

Dieser Sachstand nimmt sich diesen Fragestellungen für den Fall an, dass es sich um ein oder mehrere sanierungsbedürftige Grundstücke mit einem oder mehreren Eigentümern handelt. Hin-sichtlich der Eigentumsanteile an einer sanierungsbedürftigen Fläche beleuchtet der Sachstand zudem die rechtlichen Auswirkungen von Überflutung und Verlandung.

2. Zur Schadstoffsanierung von Boden- und Wasserflächen bei mehreren Eigentümern

2.1. Rechtsgrundlagen

Das **Bundesbodenschutzgesetz** (BBodSchG)² ist die zentrale gesetzliche Grundlage zur Regelung der Sanierung von Boden, Altlasten sowie Gewässerverunreinigungen. Zweck dieses Gesetzes ist es, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Hierzu sind schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Ge-wässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen (§ 1 BBodSchG). Grundsätzlich ist das BBodSchG auf alle schädlichen Bodenverände-rungen und Altlasten anwendbar, es sei denn, die in § 3 Abs. 1 BBodSchG enumerativ aufgeführten Vorschriften (z.B. Kreislaufwirtschaftsgesetz, Gentechnikgesetz, Bundesberggesetz, Bundes-Im-missionsschutzgesetz) treffen eigene Bodenschutzregelungen.

1 UBA (2021), Altlasten und ihre Sanierung, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oeko-systeme/boden/altlasten-ihre-sanierung>; UBA (2015), Stoffe in Böden, <https://www.umweltbundesamt.de/the-men/boden-landwirtschaft/bodenbelastungen/stoffe-in-boeden>.

2 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Boden-schutzgesetz – BBodSchG) vom 17.3.1998 (BGBl. I S.502), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25.2.2021 (BGBl. I S.306), <https://www.gesetze-im-internet.de/BBodSchG/BBodSchG.pdf>.

Weitere Vorgaben ergeben sich aus den aufgrund des BBodSchG erlassenen Rechtsverordnungen, z.B. der **Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung** (BBodSchVO).³ Auch auf Landesebene bestehen Gesetze zur Schadstoffsanierung⁴, sowie Rechtsverordnungen auf Grundlage dieser Gesetze.⁵

§ 10 Abs. 1 S. 1 BBodSchG ist die zentrale Befugnisnorm des BBodSchG. Zur Durchsetzung der Pflichten nach dem BBodSchG kommt § 10 Abs. 1 S. 1 BBodSchG die Funktion einer polizeirechtlichen Generalklausel zu. Sie gibt der zuständigen Behörde u.a. die Befugnis, die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung einer **Sanierungspflicht durch Verwaltungsakt anzuordnen**.⁶

Bei sogenannten **qualifizierten Altlasten** soll die zuständige Bodenschutzbehörde von einem Sanierungsverpflichteten Sanierungsuntersuchungen sowie die Vorlage eines **Sanierungsplans** verlangen (**§ 13 Abs. 1 BBodSchG**).⁷ Mit dem Sanierungsplan kann der Entwurf eines **Sanierungsvertrages** über die Ausführung des Plans vorgelegt werden (**§ 13 Abs. 4 BBodSchG**). Diese explizite Nennung ist ein Appell an die öffentliche Hand, von der Möglichkeit einer vertraglichen Lösung so weit wie möglich Gebrauch zu machen.⁸ Gerade aufgrund der besonderen Komplexität von Sanierungsvorhaben kann ein Vertrag sowohl für die Behörde als auch für den Verpflichteten ein prädestiniertes Instrumentarium sein, um den unterschiedlichen Interessen durch differenzierte Lösungen gerecht zu werden.⁹ Unter Einbeziehung der anderen Sanierungsverantwortlichen in den Vertrag können auch eventuelle Ausgleichsansprüche nach § 24 Abs. 2 BBodSchG (dazu unter Ziff. 2.3.) konsensual geregelt werden, sodass gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden

3 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung vom 12.7.1999 (BGBl. I S. 1554), die zuletzt durch Artikel 126 der Verordnung vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bbodschv/BBodSchV.pdf>.

4 Z.B. in Schleswig-Holstein das Gesetz zur Ausführung und Ergänzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (Landesbodenschutz- und Altlastengesetz – LBodschG) vom 14.3.2002 (GVOBI. 2002, 60), letzte Änderung durch Art. 10 des Gesetzes vom 13.11.2019 (GVOBI. S.425), https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/d7w/page/bsshprod.psml/screen/JWPDFScreen/filename/BodSchGAG_SH.pdf.

5 Das Bundesbodenschutzgesetz entfaltet als Ganzes keine Sperrwirkung, sodass Ergänzungen in den Landesbodenschutzgesetzen möglich sind. Einen Überblick hierzu bietet: Peine, Umfassender Bodenschutz in einem Landesbodenschutzgesetz und die Kompetenz des Landesgesetzgebers, NVwZ 1999, 1165.

Ein Überblick zu den bodenrechtlichen Rechtsgrundlagen in Schleswig-Holstein bietet der Internetauftritt der Landesregierung: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/A/altlasten/rechtlicheGrundlagen.html>.

6 BeckOK UmweltR/Dietlein, 63. Ed. 1.7.2020, BBodSchG § 10 Rn. 1.

7 Qualifizierte Altlasten sind solche, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen auf Grund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen (§ 13 Abs. 1 BBodSchG).

8 BeckOK UmweltR/Spieth, 63. Ed. 1.7.2022, BBodSchG § 13 Rn. 27.

9 Ebenda.

werden können.¹⁰ Die Zulässigkeit eines Sanierungsvertrages richtet sich ergänzend nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 54 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG).¹¹ Als öffentlich-rechtlicher Vertrag verliert ein Sanierungsvertrag seine Bindungswirkung nur, wenn er gemäß § 59 VwVfG nichtig ist, oder Gründe für eine Vertragsanpassung oder eine Kündigung gemäß § 60 VwVfG vorliegen.

Aus Sicht der potentiellen Adressaten einer Sanierungspflicht ist zwischen der Störerauswahl (Primärebene, dazu unter Ziff. 2.2.) und der Kostenverantwortlichkeit (Sekundärebene, dazu unter Ziff. 2.3.) zu unterscheiden.

2.2. Grundsätze zur Störerauswahl

Das BBodSchG benennt in § 4 Absätze 3 und 6 insgesamt sieben potentielle Sanierungspflichtige (u.a. Verursacher, Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers, Grundstückseigentümer, Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Voreigentümer). Bei der **Sanierungspflicht des Eigentümers** handelt es sich um einen Fall der **Zustandsverantwortlichkeit**. Wer Eigentümer ist, bestimmt sich grundsätzlich nach dem Zivilrecht mit Hilfe eines aktuellen Grundbuchauszuges¹² (zu Eigentumsveränderungen aufgrund von Überflutung und Verlandung von Gewässergrundstücken siehe Ziff. 4).

Welcher Verantwortliche zur Sanierung heranzuziehen ist, steht im **Auswahlemessen** der Behörde. Hierbei hat die Behörde sich am **Grundsatz der Effektivität der Sanierung und der gerechten Lastenverteilung** zu orientieren. Eine bestimmte allgemeine Rangfolge der Inanspruchnahme von Verantwortlichen ergibt sich weder aus der Reihenfolge der Aufzählung der Verantwortlichen in § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG, noch aus verfassungsrechtlichen Gründen. Bei der Auswahl zwischen mehreren Störern ist eine Entscheidung grundsätzlich ermessensfehlerfrei, wenn sich die Bodenschutzbehörde an den Störer hält, der sich wirtschaftlich am leistungsfähigsten darstellt.¹³ Die Behörde kann sich auch dazu entschließen, mehrere Verantwortliche gleichzeitig oder aber anteilig zur Sanierung heranzuziehen.¹⁴

Bestehen hinsichtlich einer kontaminierten Fläche Sanierungserfordernisse auf mehreren Grundstücken und stehen der Behörde nur die Grundstückseigentümer als Störer zur Verfügung, so wird die Behörde regelmäßig alle Grundstückseigentümer als Sanierungspflichtige heranziehen müssen. Dies dürfte in der Regel aufgrund deren Zugriffsmöglichkeit auf ihr jeweiliges Grundstück und damit auf das Sanierungsobjekt notwendig sein. Eine Störerauswahl dürfte von der Behörde insofern nicht zu treffen sein. Eine andere Möglichkeit der Behörde besteht darin, nach § 10 Abs. 1 S. 1 BBodSchG Duldungsverfügungen auszusprechen, um einen Eigentümer hinsichtlich seines

10 Ebenda, Rn. 29a.

11 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

12 BeckOK UmweltR/Giesberts/Hilf, 63. Ed. 1.7.2022, BBodSchG § 4 Rn. 31, 22.

13 Zum Ganzen: BeckOK UmweltR/Giesberts/Hilf, 63. Ed. 1.7.2022, BBodSchG § 4 Rn. 54.

14 Landmann/Rohmer UmweltR/Dombert, 97. EL Dezember 2021, BBodSchG § 4 Rn. 16.

Grundstückes zur Duldung einer Sanierungsmaßnahme durch einen anderen Grundstückseigentümer aufzufordern.

2.3. Kostenverantwortlichkeit und Ausgleichsanspruch

§ 24 BBodSchG betrifft die sog. Sekundär- oder Kostenebene und regelt die Frage, wer in welcher Höhe die Kosten für Sanierungsmaßnahmen zu tragen hat. Gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 BBodSchG tragen die zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen Verpflichteten auch die Kosten dieser Sanierungsmaßnahmen. **§ 24 Abs. 2 BBodSchG** regelt den **internen Ausgleich mehrerer Verantwortlicher**, wenn mehrere Störer für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast verantwortlich sind, aber nicht alle von der Behörde als Verpflichtete herangezogen wurden:

„Mehrere Verpflichtete haben unabhängig von ihrer Heranziehung untereinander einen Ausgleichsanspruch. Soweit nichts anderes vereinbart wird, hängt die Verpflichtung zum Ausgleich sowie der Umfang des zu leistenden Ausgleichs davon ab, inwieweit die Gefahr oder der Schaden vorwiegend von dem einen oder dem anderen Teil verursacht worden ist; § 426 Abs. 1 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches findet entsprechende Anwendung. [...]“

§ 426 Abs. 1 S. 2 BGB lautet:

„Kann von einem Gesamtschuldner der auf ihn entfallende Beitrag nicht erlangt werden, so ist der Ausfall von den übrigen zur Ausgleichung verpflichteten Schuldndern zu tragen.“

Der Ausgleichsanspruch aus § 24 Abs. 2 BBodSchG dient als **Korrektiv der ordnungsrechtlichen Störerauswahl** (dazu zuvor unter Ziff. 2.2.).

Bezüglich des **Bestehens einer Ausgleichspflicht** ist nicht eindeutig geklärt, ob es einen Ausgleichsanspruch auch zwischen mehreren Zustandsstörern geben kann. Einige Autoren der juristischen Literatur lehnen einen Ausgleichsanspruch zwischen mehreren Zustandsstörern insbesondere unter Verweis auf den Wortlaut des § 24 Abs. 2 BBodSchG ab („die Gefahr oder der Schaden vorwiegend von dem einen oder dem anderen Teil verursacht worden ist“).¹⁵ Andere Stimmen der juristischen Literatur gehen in dieser Konstellation von einer zumindest analogen Anwendbarkeit des § 24 Abs. 2 BBodSchG aus.¹⁶ Soweit ersichtlich ist diese Frage noch nicht höchstrichterlich entschieden worden.¹⁷

Die **Kostenverteilung im Innenausgleich** selbst richtet sich nach dem Wortlaut des § 24 Abs. 2 BBodSchG grundsätzlich nach dem Verursachungsbeitrag. Da dies bei mehreren Zustandsstörern – unter der Prämisse, dass § 24 Abs. 2 BBodSchG (analog) Anwendung findet – kein taugliches

¹⁵ Stellvertretend: Landmann/Rohmer UmweltR/Dombert, 97. EL Dezember 2021, BBodSchG § 24 Rn. 18; NomosBR/Schwartzmann BBodSchG/Rolf Schwartzmann, 1. Aufl. 2012, BBodSchG § 24 Rn. 3.

¹⁶ Stellvertretend: BeckOK UmweltR/Hilf, 63. Ed. 1.4.2022, BBodSchG § 24 Rn. 27; Sandner, Wer sind die Beteiligten des Anspruchs auf Ausgleich der Sanierungskosten nach § 24 II BBodSchG? NJW 2001, 2045 (2048 ff.).

¹⁷ Den Streitstand zusammenfassend: Hahn, Besonderheiten bei der Gestaltung von Immobilienverträgen, MDR 2018, 1221 (1222 f.).

Kriterium ist, müssen andere Maßstäbe zur Kostenverteilung herangezogen werden. In Betracht könnten dabei vertragliche Abreden, Risikoverteilungsregeln außerhalb des BBodSchG, eine Heranziehung der Größe der Anteile bei mehreren Eigentümern, sowie das Kriterium der Herrschaftsdauer über das Grundstück während der gefährdenden Nutzung kommen.¹⁸ Auch eine Belastung zu gleichen Anteilen wäre denkbar.¹⁹

Besteht auf einem Grundstück eine Kontamination, welche sich auch auf umliegende Grundstücke mit anderen Eigentümern auswirkt, wird vertreten, die Kostentragungspflicht nicht von den Eigentumsgrenzen, sondern von der Kontaminationsfläche abhängig zu machen.²⁰ Dies bedeutet, dass der Eigentümer des Grundstücks, von dem der sog. Kontaminationsherd ausgeht, für alle Kontaminationen sanierungspflichtig ist, unabhängig davon, ob sie auf seinem oder auf den umliegenden Grundstücken auftreten. Für das sogenannte Wegfließen des Schadens bei Grundwasserkontaminationen wird dies u.a. mit dem Wortlaut des § 4 Abs. 3 BBodSchG begründet, aus welchem sich eine Beschränkung auf die Grundstücksgrenze nicht ergebe. Gegen eine solche Haftung wird der Zweck der Zustandsverantwortlichkeit ins Feld geführt, welcher gerade in der Zugriffsmöglichkeit des Eigentümers auf die Fläche begründet liege.²¹ Soweit ersichtlich ist auch diese Frage noch nicht höchstrichterlich entschieden worden.

Eine **Begrenzung der Haftung des Eigentümers** folgt aus dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, wenn sich die Belastung im konkreten Einzelfall als nicht zumutbar erweist. Zur Bestimmung der Zumutbarkeit ist grundsätzlich auf den Verkehrswert des Grundstückes nach der Sanierung abzustellen. Je nach Fallgestaltung können aber auch Grenzen ober- oder unterhalb des Verkehrswertes in Betracht kommen.²²

Gemäß § 24 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BBodSchG findet im Rahmen des bodenschutzrechtlichen Ausgleichsanspruchs **§ 426 Abs. 1 S. 2 BGB** entsprechende Anwendung. Kann von einem Verpflichteten der auf ihn entfallende Ausgleich z.B. wegen Insolvenz, infolge von Liquidation oder Unzumutbarkeit nicht verlangt werden, so ist der **Ausfall von den übrigen zum Ausgleich Verpflichteten zu tragen**. Verbleiben dann mehrere Zustandsverantwortliche, so dürfte hinsichtlich des Kostenverteilungsmaßstabs auf die bereits im Kontext der Kostenverteilung im Innenausgleich diskutierten Kriterien (siehe oben) abzustellen sein.

18 BeckOK UmweltR/Hilf, 63. Ed. 1.4.2022, BBodSchG § 24 Rn. 40.2; Sandner, Wer sind die Beteiligten des Anspruchs auf Ausgleich der Sanierungskosten nach § 24 II BBodSchG?, NJW 2001, 2045 (2048 f.).

19 BeckOK UmweltR/Hilf, 63. Ed. 1.4.2022, BBodSchG § 24 Rn. 40.2.

20 Schink, Verantwortlichkeit im Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrecht, Erbguth (Hrsg.), 1996, S.121f.; Wagner, Ausgleichsansprüche unter mehreren Verantwortlichen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, BB 2000, 417 (420).

21 Zu der Argumentation vgl.: de Haan/ Dohren, Enthebt ein „Wegfließen“ des Schadens den Zustandsstörer seiner Verantwortlichkeit gem. § 4 III BBodSchG? NVwZ 2013, 1247.

22 BeckOK UmweltR/Hilf, 63. Ed. 1.4.2022, BBodSchG § 24 Rn. 15.

§ 24 Abs. 2 BBodSchG ist abdingbar, sodass sich aus Vertrag (z.B. öffentlich-rechtlichen Sanierungsvereinbarungen²³⁾ eine andere Kostenaufteilung ergeben kann. Diese gilt dann vorrangig.²⁴ Es dürfte ein weiter Anwendungsbereich für Vertragslösungen bei der Konkretisierung des behördlichen Ermessens sowie der vergleichsweisen Klärung von bestehenden Unsicherheiten zur Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bestehen. Diese Spielräume könnten bei Vorliegen der Voraussetzungen auch die „Entlassung“ eines Störers aus der Sanierungspflicht erlauben.²⁵

3. Kostenübernahme durch den Bund gegenüber privaten Eigentümern

3.1. Grundsatz: Finanzverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip

Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Artikel 104a GG). Dieses sogenannte **Konnexitätsprinzip** enthält im Verhältnis zwischen Bund und Ländern das Gebot und zugleich die Befugnis, die Wahrnehmung der eigenen staatlichen Aufgaben zu finanzieren, weiterhin das insbesondere an den Bund gerichtete und mit Ausnahmen versehene Verbot, sich an der Finanzierung von Aufgaben der Länder zu beteiligen, und schließlich das Verbot, Fremdfinanzierung für die Wahrnehmung eigener Aufgaben einzufordern.²⁶

Eine Finanzierungskompetenz des Bundes ist grundsätzlich dann gegeben, wenn auch eine entsprechende Aufgabenkompetenz vorliegt.²⁷ Die **Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus**, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Artikel 83 GG). Damit fällt auch der Vollzug des Bundes-Bodenschutzgesetzes in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder.²⁸ Kompetenz bedeutet dabei Finanzierungsbefugnis wie auch Finanzierungspflicht. Dem Bund ist es grundsätzlich untersagt, freiwillig Länderaufgaben zu finanzieren.²⁹ In Ermangelung einer anderweitigen grundgesetzlichen Regelung ist es dem Bund daher grundsätzlich nicht gestattet, eine Finanzierung der Sanierung nach dem BBodSchG zu übernehmen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass einzelne Störer (z.B. private Eigentümer) von der zuständigen Behörde nicht in Anspruch genommen werden können oder im Rahmen eines Sanierungsvertrages aus der Kostentragungspflicht entlassen werden.

23 Landmann/Rohmer UmweltR/Dombert, 97. EL Dezember 2021, BBodSchG § 24 Rn. 32.

24 BeckOK UmweltR/Hilf, 63. Ed. 1.4.2022, BBodSchG § 24 Rn. 33.

25 BeckOK UmweltR/Spieth, 63. Ed. 1.7.2022, BBodSchG § 13 Rn. 33.

26 v. Münch/Kunig/Heintzen, 7. Aufl. 2021, GG Art. 104a Rn. 39.

27 Nomos-BR/von Lewinski/Burbat HaushGrG, 2013, § 14 HGrG Rn. 11,

28 Siehe z.B. § 13 Landesbodenschutz- und Altlastengesetz Schleswig-Holstein: „Die Landesregierung wird ermächtigt, soweit die Zuständigkeiten nicht in diesem Gesetz geregelt sind, durch Verordnung die für die Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes dieses Gesetzes und der aufgrund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen zuständigen Behörden zu bestimmen. [...]“

29 BeckOK GG/Kube, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 104a Rn. 5.

3.2. Sonderfall: Bund als ein Eigentümer der zu sanierenden Fläche

Gehört der Bund selbst zu den Sanierungsverantwortlichen, so kann auch er (anteilig) die Kostentragung bei Ausfall von anderen Sanierungsverantwortlichen übernehmen. Im Falle einer einseitig-hoheitlichen Sanierungsanordnung nach § 10 BBodSchG ergibt sich dies aus der Verweisung auf § 426 Abs. 1 S. 2 BGB in § 24 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BBodSchG. Im Falle einer kooperativen Gestaltung des Sanierungsvorhabens kann die interne Kostenverteilung Gegenstand des Sanierungsvertrages sein³⁰ (zu beiden Konstellationen siehe Ziff. 2.3.). In beiden Fällen dürfte das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip einer finanziellen Beteiligung des Bundes in der Regel nicht entgegenstehen. Eine unzulässige Umgehung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips könnte jedoch dann in Betracht kommen, wenn eine vertraglich vereinbarte Kostenübernahme durch den Bund keinen sachlichen Bezug zur Klärung des zugrundeliegenden Streitfalls aufweist oder seiner Kostenübernahme keine nachvollziehbaren Erwägungen zugrunde liegen.

4. Veränderung von Eigentumsanteilen durch Überflutung oder Verlandung

4.1. Bedeutung des vorkonstitutionellen Rechts bei Verlandung

Im Falle der Veränderung von Gewässer- und Landflächen durch Verlandung ergeben sich unterschiedliche Rechtsfolgen für die betreffenden Eigentümer, je nachdem, ob Bundeswasserstraßen (dazu Ziff. 4.1.2.) oder andere oberirdische Gewässer (dazu Ziff. 4.1.1.) betroffen sind.

4.1.1. Landesrecht

Hinsichtlich des Eigentums an Gewässern, die keine Bundeswasserstraßen sind, verweist § 4 Abs. 5 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)³¹ auf die landesrechtlichen Vorschriften. Die Länder haben in ihren Wassergesetzen regelmäßig nicht nur das Eigentum an den Gewässern erster und zweiter Ordnung normiert, sondern auch **landesrechtliche Regelungen zur Eigentumsveränderung** im Falle einer Verlandung getroffen. So regelt z.B. § 9 des Landeswassergesetzes Schleswig-Holstein:³²

„§ 9 Verlandungen an oberirdischen Gewässern

- (1) Eine Verlandung an oberirdischen Gewässern, die durch allmähliches Anlanden oder durch Zurücktreten des Wassers entstanden ist, wächst den Eigentümerinnen oder Eigentümern der Ufergrundstücke zu, wenn

30 Frenz/Heßler, Altlastensanierung und öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag, NVwZ 2001, 13 (16).

31 Wasserhaushaltsgesetz vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20.7.2022 (BGBl. I S. 1237) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/WHG.pdf.

32 Landeswassergesetz (LWG) vom 13.11.2019, letzte Änderung durch Gesetz vom 3.5.2022, GVOBI. S. 562, https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/j6u/page/bsshos-prod.psm1/screen/JWPDFScreen/filename/WasG_SH_2020.pdf.

1. sie mit dem bisherigen Ufer bei Mittelwasserstand und im Tidegebiet bei mittlerem Tidehochwasserstand zusammenhängt,
2. sich darauf Pflanzenwuchs gebildet hat und
3. seitdem drei Jahre verstrichen sind.

(2) Bei Seen und Teichen, die nicht den Eigentümerinnen oder Eigentümern der Ufergrundstücke gehören, fallen Verlandungen den Eigentümerinnen oder Eigentümern des Gewässers zu.“

4.1.2. Bundesrecht

Gemäß § 4 Abs. 1 WHG steht das Eigentum an den Bundeswasserstraßen dem Bund nach Maßgabe der wasserstraßenrechtlichen Vorschriften zu.

Bundeswasserstraßen nach Maßgabe des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG)³³ sind die **Binnenwasserstraßen des Bundes** und die **Seewasserstraßen** (§ 1 Abs. 1 WaStrG). Seewasserstraßen sind die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres (§ 1 Abs. 4 WaStrG). Ausgeführt wird das WaStrG von den Behörden der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (§ 45 Abs. 1 WaStrG).³⁴

Für Binnenwasserstraßen des Bundes und Seewasserstraßen ergibt sich die Eigentumslage bei einer nach dem 1. April 1921 erfolgten Verlandung aus **vorkonstitutionellem Recht**.³⁵

Binnenwasserstraßen und Seewasserstraßen, welche vor dem 1. April 1921 im Eigentum der Länder standen, sind am 1. April 1921 nach den Art. 97 Abs. 1, 171 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (WRV)³⁶ sowie nach § 1 des „Gesetzes über den Staatsvertrag betref-

33 Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrg/BJNR201730968.html>.

34 WSV, Zuständigkeiten für Bundeswasserstraßen, https://www.gdws.wsv.bund.de/DE/wasserstrassen/01_bundeswasserstrassen/Zustaendigkeiten/Zustaendigkeiten_WaStr.html.

35 Siehe auch Dürig/Herzog/Scholz/Gröpl, 97. EL Januar 2022, GG Art. 89 Rn. 32; v. Mangoldt/Klein/Starck/Ibler, 7. Aufl. 2018, GG Art. 89 Rn. 22; v. Münch/Kunig/Bickenbach, 7. Aufl. 2021, GG Art. 89 Rn. 21.

36 Verfassung des Deutschen Reichs („Weimarer Reichsverfassung“) vom 11.8.1919, <http://www.documentarchiv.de/wrv.html>.

fend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich vom 29. Juli 1921 (WaStrÜ-bgVtr)³⁷ Eigentum des Deutschen Reiches und durch Art. 89 Abs. 1 GG³⁸ sowie § 1 des „Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraße (WaStrVermRG)“³⁹ wiederum Eigentum der Bundesrepublik Deutschland geworden.

Bezugnehmend auf diese Rechtsvorschriften entschied der Bundesgerichtshof (BGH) in einem Urteil aus dem Jahr 1989⁴⁰ über das Eigentum an Anlandungen, die nach dem 1. April 1921 aus der Ostsee entstanden sind:⁴¹

„Wer ursprünglich, in früheren Jahrhunderten, Eigentümer war, sofern ein Eigentumsrecht damals überhaupt in Betracht kam, kann auf sich beruhen. Als Teil der Seewasserstraße Ostsee ist die Fläche jedenfalls am 1. April 1921 nach Art. 97 Abs. 1, 171 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 - WRV - und § 1 des Gesetzes über den Staatsvertrag betr. den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich vom 29. Juli 1921 (RGBl. S. 961) - Staatsvertrag (StV) 1921 - in das Eigentum des Deutschen Reichs übergegangen und mit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 24. Mai 1949 nach Art. 89 Abs. 1 GG und § 1 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen vom 21. Mai 1951 (BGBl. I S. 352) - WaStrVermG - Eigentum der Beklagten geworden, wobei Eigentum im Sinne des bürgerlichen Rechts zu verstehen ist (vgl. Senatsurteile BGHZ 67, 152, 153ff; 93, 113f; 102, 1, 2f m.w.Nachw.). [...]“

Das durch Art. 97, 171 WRV, § 1 StV 1921 begründete Recht des Deutschen Reichs an der Seewasserstraße Ostsee, das nach Art. 89 Abs. 1 GG, § 1 WaStrVermG jetzt der Beklagten zu steht, umfasst grundsätzlich auch das Recht auf Anlandungen, die nach dem 1. April 1921 aus der Ostsee entstanden sind. [...]

37 Staatsvertrag betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich (Anhang zum Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 940-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, https://www.gesetze-im-internet.de/wastr_bgvtr/WaStr%C3%9CbgVtr.pdf.

38 „Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichswasserstraßen.“

39 Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 940-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 521 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrvermrg/WaStrVermRG.pdf>.

40 BGH, Urteil vom 1.6.1989, III ZR 286/87, zitiert nach Juris.

41 Das Land Schleswig-Holstein als Kläger und die Bundesrepublik Deutschland als Beklagte stritten über die eigentumsrechtlichen Verhältnisse einer südlich des Sportboothafens Damp gelegenen früheren Teilfläche der Ostsee, die im Zuge des von privater Seite ab 1970 erfolgten Ausbaus dieses Hafens zu Land geworden ist und auf der sich heute die ebenfalls von privater Seite eingerichtete Erinnerungsstätte (Schiff auf Land) „Albatros – Rettung über See“ befindet. Die Beklagte hatte die streitige Fläche nach katasteramtlicher Vermessung und Eintragung im Grundbuch an den privaten Träger der Erinnerungsstätte veräußert. Das klagende Land verlangte Herausgabe des Veräußerungsentgelts.

Das Recht der Landgewinnung ist dabei, wie sich insbesondere aus der Entstehungs geschichte der Regelung ergibt (vgl. Senat aaO), umfassend zu verstehen. Angesichts der Verschiedenheit der Verhältnisse in den einzelnen Ländern und im Hinblick auf die Vielfalt der Begriffe in den unterschiedlichen Rechtsordnungen sind nicht nur künstlich herbeigeführte, sondern auch natürliche Anlandungen erfasst (vgl. Holtz/Kreutz/Schlegelberger Das Preußische Wassergesetz 1955 § 1 Anm. 9). **Die am 1. April 1921 zwischen der Wasserstraße und den Ufergrundstücken nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts** (vgl. Senatsurteil BGHZ 69, 284, 287 m.w.Nachw.) gebildete Eigentumsgrenze wird insoweit - anders als es sonst im Wasserrecht vielfach der Fall ist (vgl. etwa Senatsurteil BGHZ 92, 326) - **nicht (mehr) verändert.**⁴²

Etwas anderes kann sich aus **§ 1 Abs. 5 WaStrG** ergeben. Danach kann das Land, soweit Verwaltungsaufgaben des Bundes nicht beeinträchtigt sind, Eigentum des Bundes an den Seewasserstraßen und an den angrenzenden Mündungstrichtern der Binnenwasserstraßen nutzen, insbesondere auch zur Landgewinnung. Das Land wird, unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 5 WaStrG, Eigentümer der dadurch gewonnenen Landflächen. Insoweit kann ein **Bundesland durch von ihm vorgenommene Anlandungen** zum Eigentümer dieser Landflächen werden.

4.2. Eigentumsverhältnisse bei Überflutung

§ 3 Abs. 1 und 2 WaStrG regelt den Fall, dass Landflächen zu Gewässern werden:

„(1) Werden Landflächen an einer Bundeswasserstraße zum Gewässer und wird dadurch das Gewässerbett der Bundeswasserstraße für dauernd erweitert, so ist das Gewässer ein Teil der Bundeswasserstraße.

(2) Das Eigentum an der Erweiterung wächst dem Bund lastenfrei zu. Ist die Erweiterung künstlich herbeigeführt, hat derjenige, der sie veranlasst hat, den bisherigen Eigentümer zu entschädigen.“

Die Eigentumsübertragung der dazugewonnenen Gewässerfläche an den Bund erfolgt kraft Gesetzes ohne besonderen Übertragungsakt.⁴³ Dies gilt auch, wenn die Überflutung bereits vor Inkrafttreten des WaStrG stattgefunden hat.⁴⁴

Vorbilder für diese Regelung finden sich im Landeswasserrecht.⁴⁵

42 BGH, Urteil vom 1.6.1989, III ZR 286/87, zitiert nach juris, Rn. 9 ff. Hervorhebung nicht im Original.

43 Nomos-BR/Reinhardt/Schäfer WaStrG/Rüdiger Reinhardt/Barbara Schäfer, 3. Aufl. 2017, WaStrG § 3 Rn. 2.

44 BGH, Urteil vom 14.12.1989, III ZR 288/88, zitiert nach juris – Leitsatz.

45 Nomos-BR/Reinhardt/Schäfer WaStrG/Rüdiger Reinhardt/Barbara Schäfer, 3. Aufl. 2017, WaStrG § 3 Rn. 1. Siehe z.B. § 9 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt, <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-WasGST2011rahmen>.

4.3. Folge der Bemessung der Grundstücksgröße auf die Kostenverteilung der Schadstoffsanierung

Auf der Ebene der Störerauswahl (Primärebene, siehe Ziff. 2.2.) resultieren aus einer Veränderung der Eigentumsanteile einer kontaminierten Fläche keine Auswirkungen. Erst auf der Ebene der Kostenverantwortlichkeit (Sekundärebene, siehe Ziff. 2.3.) könnten die Grundstücksanteile im Rahmen der internen Kostenverteilung zwischen mehreren Zustandsstörern oder im Rahmen von Kostenfestlegungen in einem Sanierungsvertrag von Bedeutung sein.
