

Prof. Dr. Franz-Joseph Peine

Juristisches Seminar
der Georg-August-Universität

Prof. Dr. F.-J. Peine, Universität Göttingen, Juristisches
Seminar, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen.

37073 Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 6
Telefon (0551) 39 47 23
Telefax (0551) 39 79 78
E-Mail: fpeine@gwdg.de
Göttingen, 08.02.00



Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Landtags von Nordrhein-Westfalen, Ausschuß für Umweltschutz und Raumordnung, über das Gesetz zur Ausführung und Ergänzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen am 18. Februar 2000

I.

Der Verfasser ist ein theoretisch arbeitender Jurist. Er kann wegen dieser begrenzten Kompetenz das Gesetz ausschließlich unter dem Aspekt beurteilen, ob es verfassungsmäßig ist – also mit übergeordnetem Recht übereinstimmt. Er kann nicht auf das Problem antworten, ob das Gesetz verwaltungspraktisch akzeptabel oder ob es mit Blick auf die zu beantwortenden naturwissenschaftliche Fragen optimal ist. Letzteres müssen Fachspezialisten leisten.

II.

Der Umfang der gesetzgeberischen Möglichkeiten des Landes Nordrhein-Westfalen mit Blick auf den Erlaß eines Landes-Bodenschutzgesetzes ist abhängig von dem Raum, den das Bundes-Bodenschutzgesetz gelassen hat. Diesen Raum hat Verfasser in einem für das Land Nordrhein-Westfalen erarbeiteten Rechtsgutachten ausgelotet. Er hat insbesondere folgende ihm gestellte Fragen beantwortet:

- 1. Können weitere Grundsätze in ein Landesgesetz aufgenommen werden (entsprechend den Vorschlägen des Landes Nordrhein-Westfalen im Gesetzgebungsverfahren)?
- 2. Können in Konkretisierung der Pflichten nach § 4 über die in einzelnen Fachgesetzen (z. B. im Wasserrecht) enthaltenen Pflichten hinaus in einem Landesbodenschutzgesetz weitere Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen aufgenommen werden?
- 3. Können die Länder, wenn der Bund von der Möglichkeit, die Entsiegelung nach § 5 vollständig zu regeln, nicht Gebrauch macht, in einem Landesbodenschutzgesetz weitergehende Anforderungen schaffen?
- 4. Können die Länder mit Blick auf die Verordnungsermächtigungen in § 6 und § 8 weitergehende Regelungen treffen, wenn der Bund von seiner Verordnungsermächtigung nicht vollständig Gebrauch machen sollte?

- 5. Können Konkretisierungen der in § 9 Abs. 1 enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe „Anhaltspunkte“ und „geeignete Maßnahmen“ in ein Landesbodenschutzgesetz aufgenommen werden?
- 6. Können in einem Landesbodenschutzgesetz den Behörden, die nach § 9 Abs. 1 tätig werden, Fristen gesetzt werden, um eine verzögernde Behandlung zu vermeiden?
- 7. Kann der unbestimmte Rechtsbegriff „notwendige Maßnahmen“ in § 10 Abs. 1 mit Hilfe von Regelbeispielen in einem Landesbodenschutzgesetz konkretisiert werden?
- 8. Was ist durch die Formulierung „nach Maßgabe des Landesrechts“ i. S.v. § 10 Abs. 2 für die Länder in einem Landesbodenschutz regelbar?
- 9. Wie weit reicht die Einräumung von Landesrecht in § 11?
- 10. Inwieweit können bei der Beteiligung der von einer Altlastsanierung Betroffenen (§§ 12 und 13 Abs. 3) konkrete Anforderungen an die Art und Weise der Beteiligung in ein Landesbodenschutzgesetz aufgenommen werden? Kann eine öffentliche Anhörung für die Vorstellung der Sanierungsmaßnahme im Landesbodenschutzgesetz geregelt werden (vgl. § 36 Abs. 2 NdsAbfG)?
- 11. Kann in einem Landesbodenschutzgesetz durch nähere Konkretisierung des Bundesbodenschutzgesetzes geregelt werden, wann eine Altlast zu sanieren und wann sie lediglich zu sichern ist?
- 12. Kann eine Konkretisierung der behördlichen Überwachung und der Eigenkontrolle nach § 15 durch landesgesetzliche Regelung erfolgen (z. B. konkrete Wenn/Dann-Beziehung; konkrete Überwachungsmaßnahme wird einem bestimmten Gefährungsgrad zugeordnet)?
- 13. Ist eine Konkretisierung des § 17 durch Landesrecht möglich?
- 14. Können Verfügungen gegen Landwirte auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden oder sollte in einem Landesbodenschutzgesetz eine eigene Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden?
- 15. Wie weit geht die Kompetenz der Länder nach § 21 Abs. 1?
- 16. Können die Länder Archive der Kultur- und Naturgeschichte nach § 21 Abs. 3 einrichten?
- 17. Können die Länder Bodenerosionsgebiete nach § 21 Abs. 3 einrichten?
- 18. Wie weit kann die Haftungsregelung in § 24 bzw. die Sanierungsverpflichtung für Altlasten in einem Landesbodenschutzgesetz noch näher geregelt und ergänzt werden (das Land Nordrhein-Westfalen hat im Bundesratsverfahren Anträge eingebracht, die einerseits die Haftung für schuldlos an das Eigentum einer Altlast gekommene Grundstückbesitzer unter bestimmten Voraussetzungen begrenzen, andererseits wirtschaftlich potente Eigentümer aber nicht aus der Haftung entlassen sollten)?

- 19. Kann der Landesgesetzgeber Fonds oder ähnliche Finanzierungsinstrumente für die Finanzierung der Altlastsanierung schaffen?

Verfasser hat zunächst festgestellt, daß das Bundes-Bodenschutzgesetz als ganzes für den Landesgesetzgeber Sperrwirkung nicht entfaltet; deshalb darf er erkannte Lücken im Bundesgesetz schließen. Die gestellten Fragen beziehen sich auf solche Lücken. Die vom Verfasser gefundenen Antworten lauten:

- Frage 1: In ein Landesgesetz können weitere Grundsätze aufgenommen werden.
- Frage 2: Mangels entgegenstehender Aussagen in § 4 Abs. 1 sind Konkretisierungen durch die Länder im Bereich des quantitativen Bodenschutzes ohne weiteres möglich; diese Möglichkeit besteht zumindest solange, bis die Rechtsverordnung nach § 8 erlassen ist.
- Frage 3: Bis zum Erlaß der in § 5 Satz 1 angesprochenen Rechtsverordnung verbleibt den Ländern die Möglichkeit, konkretisierende Bestimmungen zu der Ermächtigung in § 5 Satz 2 zu treffen. Nach Erlaß der Rechtsverordnung gemäß § 5 Satz 1 ist es den Ländern untersagt, weitere Entsiegelungspflichten zu regeln.
- Frage 4: Die Möglichkeit, solche Aussagen in einem Landesbodenschutzgesetz zu treffen, die die Verordnungen nach § 6 und § 8 nicht enthalten, ist abhängig davon, ob der Bund in die Rechtsverordnungen abschließende Regelungen aufnimmt. Ob die Regelungen abschließend sind, ist durch Interpretation der Rechtsverordnung sowie der Gesetzgebungsmaterialien zu gewinnen.
- Frage 5: Die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe ist in einem Landesbodenschutzgesetz rechtlich erlaubt; die Konkretisierung muß freilich den Rahmen beachten, den der unbestimmte Rechtsbegriff setzt.
- Frage 6: In einem Landesbodenschutzgesetz können den nach § 9 Abs. 1 tätig werdenden Behörden Fristen gesetzt werden.
- Frage 7: Der unbestimmte Rechtsbegriff „notwendige Maßnahmen“ in § 10 Abs. 1 kann mit Hilfe von Regelbeispielen in einem Landesgesetz konkretisiert werden.
- Frage 8: Es wird vorgeschlagen, die Regelung der §§ 50, 52 NNatSchG unter Berücksichtigung der notwendigen Modifizierung zu übernehmen.
- Frage 9: Die Zulässigkeit von Landesrecht nach § 11 ermöglicht es dem Landesgesetzgeber, alle Instrumente zu regeln, die mit Blick auf die Erfassung von Altlasten und altlastverdächtigen Flächen zielführend sind.
- Frage 10: In ein Landesbodenschutzgesetz können Regelungen betreffend die Beteiligung der von einer Altlastsanierung Betroffenen aufgenommen werden; insbesondere kann eine öffentliche Anhörung für die Vorstellung der Sanierungsmaßnahmen in einem Landesbodenschutzgesetz geregelt werden.
- Frage 11: Ein Landesbodenschutzgesetz kann näherhin konkretisieren, wann eine Altlast zu sanieren und wann sie lediglich zu sichern ist.
- Frage 12: In einem Landesbodenschutzgesetz können Konkretisierungen der behördlichen Überwachung und der Eigenkontrolle durch Normierung konkreter Wenn/Dann-

Beziehungen geregelt werden; ferner können konkrete Überwachungsmaßnahme einem bestimmten Gefährdungsgrad zugeordnet werden.

Frage 13: Eine Konkretisierung des § 17 ist durch Landesrecht möglich.

Frage 14: Gegen Landwirte können Verfügungen auf die polizeiliche Generalklausel nicht gestützt werden; es kann auch nicht in einem Landesbodenschutzgesetz eine eigene Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, weil § 17 eine Sperrwirkung auslösende Regelung ist.

Frage 15: § 21 Abs. 1 gestattet es den Ländern, all dasjenige zu regeln, was Art. 84 GG erlaubt.

Frage 16: § 21 Abs. 3 gestattet es den Ländern, Archive der Kultur- und Naturgeschichte nach § 21 Abs. 3 einzurichten.

Frage 17: § 21 Abs. 3 gestattet es den Ländern, Bodenerosionsgebiete einzurichten.

Frage 18: Das Haftungsrecht des § 24 ist abschließend; die Länder sind deshalb gesperrt, nähere Regelungen oder Ergänzungen zu erlassen.

Frage 19: Der Landesgesetzgeber kann Fonds oder ähnliche Finanzierungsinstrumente für die Finanzierung der Altlastsanierung schaffen.

III.

Auf der Basis der zuvor gegebenen Antworten untersuche ich im Folgenden die rechtliche Zulässigkeit der Gesetzesvorschläge.

1. Da das Bundesgesetz keine vollständige Sperrwirkung entfaltet, ist zunächst festzustellen, daß es ein Landes-Bodenschutzgesetz geben darf. Nicht das Gesetz als solches kann unter dieser Voraussetzung problematisch sein, sondern es kann nur um eine mögliche Verfassungswürdigkeit einzelner Inhalte des Gesetzes gehen.
2. Die in § 1 normierten Vorsorgegrundsätze können in das Landesgesetz aufgenommen werden, Antwort auf Frage 1.
3. Die in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 geregelten Mitteilungs- und Duldungspflichten sind ohne weiteres möglich, weil das Bundesgesetz entsprechende Pflichten nicht kennt. Pflichten der angesprochenen Art sind im übrigen ohne weiteres verfassungsrechtlich zulässig; es gibt sie normiert in einer Vielzahl anderer Gesetze.
4. Das zu 3. Festgestellte gilt auch für die in § 3 geregelten Pflichten und Rechte.
5. § 4 Abs. 1 wiederholt lediglich die in § 1 BBodSchG und in § 1 LBodSchG allgemein formulierten Grundsätze, diesmal spezifiziert für bestimmte Behörden. Das ist ohne weiteres zulässig.
6. Die in § 4 Abs. 2 niedergelegte Prüfungspflicht ist ein Schritt in Richtung qualitativer Bodenschutz. Das Bundesrecht verbietet diesen Schritt als Folge einer Sperrwirkung nicht.
7. Die in § 4 Abs. 3 und 4 geregelten Mitteilungspflichten sind unbedenklich.

8. Die Regelung des § 5 über die Erfassung von schädlichen Bodenveränderungen und Verdachtsflächen ergeht in Ausführung des § 11 BBodSchG. Das Bundesgesetz stellt den Ländern diese Regelung ausdrücklich frei.
9. Das Recht des in § 8 geregelten Bodeninformationssystems ist ohne weiteres möglich; eine entsprechende Regelung hat es schon sehr lange zum Beispiel im baden-württembergischen Landes-Bodenschutzgesetz gegeben.
10. Die Regelung des § 7 betreffend die Erhebungen über altlastverdächtige Flächen und Altlasten ergeht in Ausführung des § 11 BBodSchG. Das Gleiche gilt für die Normierungen in §§ 8, 9 und 10.
11. § 11 LBodSchG konkretisiert § 12 BBodSchG. Die Regelung ist zulässig in der Folge der Antwort auf Frage 10.
12. Die Regelung des § 12 LBodSchG über Bodenschutzgebiete ist gestattet wegen der Antworten auf Fragen 16 und 17.
13. Die Regelungen in § 13, 14 LBodSchG sind zulässig als Folge von Art. 84 Abs. 1 GG. Die Regelung der Überwachungspflicht nach § 15 LBodSchG enthält eine normale Aufgabenzuweisung. Die Bestimmung der Zuständigkeit nach § 16 Abs. 1 im Wege der Rechtsverordnung ist üblich; das Gleiche gilt für die Regelung in § 16 Abs. 2 und 3.
14. Die Regelung über Sachverständige fehlt im Bundesgesetz, die landesrechtliche Regelung folgt Vorbildern, die sich in einer Vielzahl von Gesetzen finden.
15. Das Recht zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften nach § 18 füllt Lücken des Bundesgesetzes aus und ist deshalb erlaubt, Antwort auf Frage 3.
16. § 14 legt die zuständigen Behörden fest; dem Bund ist es wegen Art. 84 Abs. 1 GG verwehrt, eine solche Aussage zu treffen. Im übrigen enthält die Norm eine Ausgestaltung des Ausgleichs, die im Bundesrecht fehlt.
17. Das Recht zur Regelung von Ordnungswidrigkeiten folgt dem materiellen Recht und ist nicht zu beanstanden.
18. Das Recht zur Änderung von Landesgesetzen, Art. 2 - 8, ist zwingende Folge der Zulässigkeit des Landes-Bodenschutzgesetzes.

IV.

Der Entwurf füllt die dem Landesgesetzgeber eingeräumten Handlungsmöglichkeiten nicht vollständig aus. Er entspricht in etwa den bereits erlassenen Landes-Bodenschutzgesetzen von Bayern und Niedersachsen. Die Regelungen dieser Gesetze sind ebenso verfassungsgemäß wie der hier zu beurteilende Vorschlag.