

IV. Denkbare Fallgruppen

Zur Veranschaulichung der praktischen Bedeutung hat der Verfasser alle denkbaren Fallgruppen dargestellt werden. Sie orientieren sich erstens danach, ob die Verantwortlichkeit lediglich abstrakt besteht oder bereits durch eine Verfügung konkretisiert wurde, zweitens, ob ein Fall der Zustands- oder Verhaltensverantwortlichkeit vorliegt, und drittens, ob eine zivilrechtliche Gesamt- oder Einzelrechtsnachfolge gegeben sind. Es ergeben sich acht denkbare Konstellationen¹:

- (1) Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit
- (2) Einzelrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit
- (3) Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit
- (4) Einzelrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit
- (5) Gesamtrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit
- (6) Einzelrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit
- (7) Gesamtrechtsnachfolge in eine konkretisierte Verhaltensverantwortlichkeit
- (8) Einzelrechtsnachfolge in eine konkretisierte Verhaltensverantwortlichkeit

Hinweis für die Fallbearbeitung: Die Einteilung in die Fallgruppen dient lediglich dem besseren Verständnis der Materie. In der Fallbearbeitung sollten diese Fallgruppen nur als Denkanstoß genutzt werden, um den Einstieg in die Prüfung zu erleichtern. Maßgeblich bei der Prüfung ist die Kenntnis der Voraussetzungen für einen Übergang der öffentlich-rechtlichen Pflichten auf den Rechtsnachfolger.

1. Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit

Die Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit betrifft den Fall, in dem eine Person in sämtliche Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt und dabei für einen Zustand verantwortlich ist, dessen Beseitigung noch nicht durch Verfügung angeordnet ist.

Beispiel: A erbt im Rahmen einer Universalsukzession (§ 1922 BGB) von seinem Großvater ein altes Fabrikgelände. Nachdem er das Erbe angetreten hat, bekommt die Ordnungsbehörde X einen Hinweis, dass große Teile des Erdreichs mit Altöl verseucht seien. X beabsichtigt, A aufzufordern, das Erdreich zu sanieren.

Diese Fallkonstellation ist dadurch gekennzeichnet, dass die abstrakte Verantwortlichkeit für einen Gefahrzustand schon zu einem Zeitpunkt bestand, bevor A Eigentümer wurde. Da die polizeirechtliche Zustandsverantwortlichkeit insbesondere an das Eigentum anknüpft, ist A mit Erwerb des Eigentums auch Zustandsverantwortlicher geworden. Die Verpflichtung zur Beseitigung der Gefahr ist bei ihm also originär entstanden. Die Frage nach der Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit kann demnach dahinstehen. Auf die Regelung über die Rechtsnachfolge gem. § 4 III S. 1 BBodSchG kommt es daher nicht an. Die Verpflichtung zur Sanierung ergibt sich aber unmittelbar aus § 4 III S. 1 Var. 3 und 4 BBodSchG (Zustandsverantwortlichkeit).²

¹ Nolte/Niestedt, JuS 2000, 1071, 1073; Rau, Jura 2000, 37, 38; Muckel, BesVerwR, S. 151 ff.

² Zur Sanierungsverantwortlichkeit gem. § 4 Abs. 3 BBodSchG vgl. auch VG Trier NJW 2001, 531 mit Bespr. von Pützenbacher/Görger, NJW 2001, 490 ff. Zur Eingrenzung der Zustandsverantwortlichkeit nach § 4 Abs. 3

2. Einzelrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit

- 888** Die Einzelrechtsnachfolge in eine abstrakte Zustandsverantwortlichkeit betrifft den Fall, in dem eine Person in einzelne Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt und dabei für einen Zustand verantwortlich ist, dessen Beseitigung noch nicht durch Verfügung angeordnet ist.

Beispiel: B hat von seinem Großvater ein altes Fabrikgelände gekauft und übereignet bekommen (vgl. §§ 433, 313, 873, 925 BGB). Als nun die Ordnungsbehörde X einen Hinweis erhält, dass große Teile des Erdreichs mit Altöl verseucht seien, beabsichtigt sie, B aufzufordern, das Erdreich zu sanieren.

- 889** Auch diese Fallkonstellation ist dadurch gekennzeichnet, dass die abstrakte Verantwortlichkeit für einen Gefahrzustand schon zu einem Zeitpunkt bestand, bevor B Eigentümer wurde. Zwar ist B nicht durch eine Gesamtrechtsnachfolge, sondern durch eine Einzelrechtsnachfolge in die Pflichten eingetreten. Das ändert aber an der Tatsache nichts, dass B mit Erwerb des Grundstücks Zustandsverantwortlicher geworden ist. Er ist daher gem. § 4 III S. 1 Var. 3 und 4 BBodSchG für die Beseitigung der Gefahr verantwortlich, ohne dass es eines Rückgriffs auf die Figur der Rechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Pflichten bedarf. Dass B von der Schadstoffbelastung nichts wusste, ändert nichts an seiner Zustandsverantwortlichkeit.³

3. Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit

- 890** Die Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit betrifft den Fall, in dem eine Person in die gesamten Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt und dabei für ein Verhalten dieser anderen Person verantwortlich ist, das zu einer Gefahr führt, deren Beseitigung noch nicht durch Verfügung angeordnet ist.⁴

Beispiel: D hat von seinem Großvater E einen Autoverwertungsbetrieb geerbt. Dieser Betrieb befindet sich auf dem Grundstück des Z. E hatte in den letzten Jahren vor seinem Tod bewusst Altöl in das Erdreich sickern lassen, um die Entsorgungskosten zu sparen. D weiß davon nichts. Später stellt sich heraus, dass große Teile des Erdreichs mit Altöl verseucht sind. Die Ordnungsbehörde X prüft nun, ob es nicht nur Z als Zustandsstörer in Anspruch nehmen kann, sondern auch D als Zustandsstörer und/oder als Rechtsnachfolger des E.

- 891** Hier kann D zunächst als Zustandsverantwortlicher in Anspruch genommen werden, wenn man davon ausgeht, dass er die Verfügungsgewalt über das Grundstück hat. Möglicherweise ergibt sich auch eine Polizeipflichtigkeit des D unter dem Aspekt der Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit. Diese kann zumindest nicht mit dem Argument ausgeschlossen werden, dass D von der Kontamination nichts wusste. Denn die Rechtsnachfolge zeichnet sich gerade dadurch aus, dass in die volle Rechts- oder Pflichtenstellung eines anderen eingetreten wird,

BBodSchG unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit vgl. BVerfG-K NVwZ **2001**, 65, 66; BVerfGE **102**, 1, 18 ff.; *Müggenborg*, NVwZ **2001**, 39 ff.

³ Davon unabhängig könnte die Behörde gem. § 4 Abs. 6 S. 1 BBodSchG gegen den Großvater vorgehen. Aufgrund der dort herbeigeführten Ausweitung der Zustandshaftung über den Zeitraum der Eigentümerstellung hinaus darf aber die Vereinbarkeit des § 4 Abs. 6 S. 1 BBodSchG mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG bezweifelt werden (vgl. dazu *Dombert*, NJW **2001**, 927 ff.).

⁴ Vgl. dazu VGH Mannheim NVwZ **2000**, 1199, 1200 mit Bespr. v. *Brodersen*, JuS **2001**, 302; *Nolte*, NVwZ **2000**, 1135.

ohne dass die Voraussetzungen in der Person des Nachfolgers erfüllt sein müssten.⁵ Fraglich ist aber, ob eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit (ohne gesetzliche Anordnung) überhaupt übergehen kann. Bedenken knüpfen an den Umstand, dass die abstrakte Störereigenschaft zu unbestimmt und für den Bürger ein Eingriffsrecht der Behörde nicht hinreichend erkennbar ist, da noch ein mehrfaches Ermessen besteht, ob und gegen wen die Behörde vorgehen möchte.⁶ Für Sachverhalte nach dem Inkrafttreten des **BBodSchG** am 1.3.1999 können diese Bedenken (im Anwendungsbereich des BBodSchG, siehe dessen § 3) aber dahin stehen, weil in § 4 III S. 1 BBodSchG die Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit für schädliche Bodenveränderungen und Altlasten spezialgesetzlich normiert ist.⁷ Nach dieser Vorschrift ist der Gesamtrechtsnachfolger des Verursachers einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast verpflichtet, den Boden und Altlasten so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen.⁸

Diese Norm wirft aber – wie bereits erwähnt – neue, bislang ungeklärte Rechtsfragen auf. So ist z.B. fraglich, ob die Vorschrift auch auf Rechtsnachfolgetatbestände vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1.3.1999 Anwendung findet. Bejaht man dies, ist weiterhin fraglich, ob dann nicht eine unzulässige Rückwirkung vorliegt.⁹ Weiterhin ist fraglich, ob das BBodSchG nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, wenn es in § 4 III S. 1 Var. 2 die Haftung des Rechtsnachfolgers anordnet, ohne eine Haftungsbeschränkung, etwa im Fall der Universalsukzession (§ 1922 BGB) auf das übernommene Vermögen, anzuordnen.¹⁰ Schließlich ist bedenklich, dass der Gesetzgeber den Kreis der Sanierungspflichtigen, die ja in der polizeirechtlichen Terminologie nichts anderes sind als „Störer“, ohne sachlichen Grund in anderer Weise bestimmt als im übrigen Polizeirecht, das für die Rechtsmaterien fortgilt, die in § 3 BBodSchG aufgezählt sind.¹¹ Schwierig ist auch die Beantwortung der Frage nach der Konzernhaftung gem. § 4 III S. 4 Fall 1 BBodSchG.¹²

Für das vorliegende **Beispiel** gilt: D ist Gesamtrechtsnachfolger des E. Da E nicht als Verantwortlicher in Anspruch genommen wurde, liegt eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit vor. D ist somit Gesamtrechtsnachfolger einer abstrakten Verhaltensverantwortlichkeit. Er kann gem. § 4 III S. 1 Var. 2 BBodSchG in Anspruch genommen werden. Selbstverständlich könnte die Ordnungsbehörde auch erwägen, Z in Anspruch zu nehmen. Die Störerauswahl steht im pflichtgemäßen Ermessen der Ordnungsbehörde. Nimmt X den Z in Anspruch mit dem Argument, dass die Rechtsnachfolge sehr strittig sei und daher eine langwierige prozessuale Auseinandersetzung mit ungewissem

⁵ *Nolte/Niestedt*, JuS **2000**, 1071, 1074.

⁶ Vgl. dazu *Nolte*, NVwZ **2000**, 1135; *Rau*, Jura **2000**, 37, 43 f.; *Papier*, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, **1985**, S. 63; *ders.*, NVwZ **1986**, 256, 262. In den 90er Jahren mehrten sich aber Stimmen, die von einer prinzipiellen Übergangsfähigkeit abstrakter Verhaltenspflichten sprachen (vgl. nur OVG Lüneburg NJW **1993**, 1671; **1998**, 97, 98; VG Köln NVwZ **1994**, 927, 929; *Schlabach/Simon*, NVwZ **1992**, 143, 145; *Selmer*, JuS **1992**, 97).

⁷ Unklar ist, ob § 4 III S. 1 BBodSchG sich auch auf andere Fälle der Gesamtrechtsnachfolge in abstrakte Verhaltensverantwortlichkeiten übertragen lässt. Vgl. dazu *v. Mutius/Nolte*, DÖV **2000**, 1, 7.

⁸ Vgl. dazu insbesondere BVerwG NVwZ **2000**, 1179, 1181; VGH Mannheim NVwZ-RR **2002**, 16.

⁹ Vgl. zu diesen Problemen ausführlich VGH Mannheim NVwZ **2000**, 1199, 1200; *Nolte*, NVwZ **2000**, 1135, 1136.

¹⁰ Zur Eingrenzung der Zustandsverantwortlichkeit unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit vgl. BVerfGE **102**, 1, 18 ff.; *Müggenborg*, NVwZ **2001**, 39 ff.; *Nolte*, NuR **2000**, 258, 260.

¹¹ Zu dieser und weiterer Kritik vgl. *Bickel*, NVwZ **2000**, 1133, 1134.

¹² Vgl. dazu *Müggenborg*, NVwZ **2001**, 1114 ff.

Ausgang mit sich bringe, auf der anderen Seite die Gefahrenabwehr aber ein rasches und effektives Handeln erfordere, ist diese Entscheidung nicht zu beanstanden.¹³

- 892** Auch der Ausgleichsanspruch zwischen mehreren Störern gem. § 24 II BBodSchG wirft Fragen auf. Nach dieser Vorschrift haben mehrere Verpflichtete unabhängig von ihrer Heranziehung durch die Behörden untereinander einen Ausgleichsanspruch. Der Ausgleichsanspruch setzt aber nicht die gesamtschuldnerische Inanspruchnahme mehrerer, sondern nur die abstrakte gesamtschuldnerische Haftung als solche voraus. Von der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob der Ausgleichsanspruch (etwa eines in Anspruch genommenen Zustandsstörers) auch gegen einen Eigentümer geltend gemacht werden kann, der keinen Verursachungsbeitrag geleistet hat. Obwohl der Wortlaut dies zuließe, soll nach dem Willen des Gesetzgebers jedoch sichergestellt werden, dass der Grundstückseigentümer, der zur Sanierung herangezogen wird, den Verursacher (oder dessen Rechtsnachfolger) in Anspruch nehmen kann, nicht aber umgekehrt.¹⁴ Folgt man dieser Intention, besteht die Ausgleichspflicht des § 24 Abs. 2 BBodSchG daher zwar grundsätzlich im Verhältnis des Eigentümers zu dem Verursacher und wohl auch zwischen mehreren Mitverursachern, nicht jedoch zwischen mehreren Eigentümern, die nur als Zustandsstörer sanierungspflichtig sind.¹⁵

Nimmt X im vorliegenden **Beispiel Z** zur Sanierung in Anspruch, hat dieser gem. § 24 II BBodSchG gegen D einen Ausgleichsanspruch. Würde umgekehrt X den D in Anspruch nehmen, hätte dieser nach der Intention des Gesetzgebers keinen Ausgleichsanspruch gegen Z.

- 893** Teilte man die oben angeführten Bedenken, wäre eine Gesamtrechtsnachfolge außerhalb einer spezialgesetzlich normierten Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit nicht möglich.¹⁶ Ist man dagegen der Ansicht, die materielle Pflicht des Verhaltensverantwortlichen zur Gefahrbeseitigung bestehe schon vor Erlass einer polizeilichen Verfügung und leide nicht an mangelnder Bestimmtheit, ist eine Gesamtrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit durchaus möglich. Voraussetzung wären dann das Vorliegen einer zivilrechtlichen Gesamtrechts- oder Einzelrechtsnachfolge, die Übergangsfähigkeit der Pflicht (d.h. es darf keine höchstpersönliche Pflicht vorliegen) und die Erfüllung des Rechtsnachfolgetatbestands. Hier muss dann untersucht werden, ob der Übergangstatbestand nicht mit der „Dinglichkeit“ der Verfügung begründet werden kann.

4. Einzelrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit

- 894** Die Einzelrechtsnachfolge in eine abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit betrifft den Fall, in dem eine Person in einzelne Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt und dabei für ein Verhalten verantwortlich ist, das zu einer Gefahr führt, deren Beseitigung noch nicht durch Verfügung angeordnet ist.

¹³ Vgl. VGH Mannheim NVwZ **2000**, 1199, 1200. Schließlich ist zu beachten, dass die Behörde bei der Entscheidung über die Sanierung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten muss. So kann es erforderlich sein, dass die Kostenbelastung des Eigentümers der Höhe nach begrenzt werden muss (vgl. dazu BVerfGE **102**, 1, 18 ff. mit Bespr. v. *Sachs*, JuS **2000**, 1219 f.).

¹⁴ *Pützenbacher/Görgen*, NJW **2001**, 490 ff.; *Vierhaus*, NJW **1998**, 1262, 1267; *Kobes*, NVwZ **1998**, 786, 796; *Knopp/Albrecht*, BB **1998**, 1853, 1857.

¹⁵ Vgl. VG Trier NJW **2001**, 531 und *Pützenbacher/Görgen*, NJW **2001**, 490, 491.

¹⁶ Vgl. VGH Mannheim NVwZ **2000**, 1199.

Beispiel: Der vermögenslose Lkw-Fahrer F verunglückt mit dem G gehörenden Tanklastzug, wobei eine größere Menge Dieselöl in das Erdreich sickert. Um „keinen großen Staub aufzuwirbeln“, ist sein Chef G bereit, für die Sanierung des Erdreichs aufzukommen. Muss die Ordnungsbehörde auf das Angebot eingehen und die Kosten statt von F nun von G verlangen?

Im Grundsatz gilt, dass die polizeirechtliche Verantwortlichkeit nicht disponibel ist, d.h. nicht durch Rechtsgeschäft auf eine andere Person übertragen werden kann. **895** Möglicherweise gilt dies aber nicht im Fall einer zivilrechtlichen Schuldübernahme nach §§ 414, 415 BGB, wenn die Behörde (wie der Gläubiger im Zivilrecht) mit dem Schuldnerwechsel einverstanden ist. Denn der Zweck der öffentlichen Gefahrenabwehr wird dadurch nicht vereitelt. Im Gegenteil wird dadurch, dass ein zahlungswilliger und zahlungskräftiger Dritter die Schuld des (vermögenslosen) Pflichtigen übernimmt, die öffentliche Gefahrenabwehr gerade unterstützt. Zu beachten ist nur, dass die rechtliche Konstruktion so aussehen muss, dass der Dritte nicht die Polizeipflicht des anderen übernimmt (dies wäre aufgrund der Indisponibilität der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit nicht möglich), sondern lediglich mit Einverständnis der Behörde alleinverantwortlich die Schuld übernimmt (sog. Schuldübernahme).

Im vorliegenden **Beispiel** ist G daher Einzelrechtsnachfolger in die abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit des F geworden und kann hinsichtlich der Sanierungskosten in Anspruch genommen werden, sofern die Ordnungsbehörde mit dem Schuldnerwechsel einverstanden ist.

5. Gesamtrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit

Den klassischen Fall der Rechtsnachfolge in eine öffentlich-rechtliche Pflicht stellt die Gesamtrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit dar. **896**

Beispiel: H ist Eigentümer eines Grundstücks in der Altstadt von S. Auf diesem Grundstück steht ein 120 Jahre altes 5-stöckiges Wohnhaus. Bereits mehrfach sind Dachziegel und abgelöste Steinbrocken der oberen Balkone herab gefallen, wodurch einige Passanten verletzt worden sind. Der Bürgermeister als zuständige Ortpolizeibehörde gibt dem H nun die Sanierung des Gebäudes auf. H bleibt jedoch untätig und die Verfügung wird bestandskräftig. Wenig später stirbt H. Auch sein alleinerbender Neffe K denkt nicht daran, die Sanierung durchzuführen. Muss K der an H gerichteten Verfügung nachkommen oder muss der Bürgermeister eine neue, diesmal an K gerichtete, Verfügung erlassen?

Es gilt das in der Einführung Gesagte: Nähme man keine Rechtsnachfolge an, würde die Behörde jedes Mal um die Früchte ihrer Bemühungen zur Herbeiführung rechtmäßiger Zustände gebracht. Ein bereits bestandskräftiger Verwaltungsakt würde praktisch bedeutungslos. Für den Fall der Gesamtrechtsnachfolge in eine durch Verfügung konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit wird daher eine Übergangsfähigkeit unstreitig angenommen.¹⁷ **897**

Im vorliegenden **Beispiel** kann der Übergangstatbestand auf die zivilrechtlichen Rechtsnachfolgetatbestände der §§ 1922, 1967 BGB gestützt werden. Die Nachfolge-

¹⁷ Vgl. nur *Rau*, Jura **2000**, 37, 42.

fähigkeit ergibt sich aus der „Dinglichkeit“ der Verfügung. K muss deshalb die an H gerichtete Sanierungsverfügung gegen sich gelten lassen.

6. Einzelrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit

898 Wie bei der Gesamtrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit besteht auch bei der Einzelrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit ein verfahrens- und prozessökonomisches Bedürfnis, die ursprüngliche (bestandskräftige) Verfügung gegen den Rechtsnachfolger wirksam werden zu lassen. Aus diesem Grund besteht auch Einigkeit zumindest über die Übergangsfähigkeit der konkretisierten Zustandspflicht. Streitig ist dagegen der *Nachfolge-tatbestand* (die Rechtsgrundlage für den Übergang der öffentlich-rechtlichen Pflicht).

Beispiel: L ist Eigentümer eines Grundstücks in der Altstadt. Auf diesem Grundstück steht ein 120 Jahre altes 5-stöckiges Wohnhaus. Bereits mehrfach sind Dachziegel und abgelöste Steinbrocken der oberen Balkone herab gefallen, wodurch einige Passanten verletzt worden sind. Der Bürgermeister als zuständige Ortspolizeibehörde gibt L nun die Sanierung des Gebäudes auf. L bleibt jedoch untätig und die Verfügung wird bestandskräftig. Wenig später übereignet er das Grundstück auf seinen Neffen M. Dieser denkt nicht daran, die Sanierung durchzuführen. Muss M der an L gerichteten Verfügung nachkommen oder muss der Bürgermeister eine neue, diesmal an M gerichtete Verfügung erlassen?

Der Übergang verwaltungsrechtlicher Pflichten setzt zunächst eine **zivilrechtliche Rechtsnachfolge** voraus. Dies ist nicht nur im Rahmen der hier nicht einschlägigen Universalsukzession (§ 1922 BGB, wobei sich die Haftung für die Verbindlichkeit aus § 1967 I BGB ergibt) der Fall, sondern auch beim rechtsgeschäftlichen Erwerb mit vollzogener Übereignung und Übergabe (§§ 929 ff. bzw. §§ 873, 925 BGB) oder einer Abtretung nach § 398 BGB. Vorliegend fand ein rechtsgeschäftlicher Erwerb mit vollzogener Übereignung statt, sodass zumindest die erste Voraussetzung erfüllt ist.

Des Weiteren muss die betreffende Pflicht **übergangsfähig** bzw. nachfolgefähig sein. Die Verfügung, deren Verpflichtung übergehen soll, muss – wie die Zustandsverantwortlichkeit im Polizei- und Ordnungsrecht – selbst objekt- oder zustandsbezogen sein. Ausschlaggebend ist insoweit die „Dinglichkeit“ der Verfügung. Dagegen ist eine höchstpersönliche Pflicht jedenfalls nicht nachfolgefähig. Im vorliegenden Fall ist die Sanierungsverfügung objektbezogen, sodass die Nachfolgefähigkeit zu bejahen ist.

Schließlich müsste wegen des im Bereich der Eingriffsverwaltung uneingeschränkt geltenden Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes eine **Rechtsgrundlage** für die Begründung der Pflichtenstellung des M vorhanden sein. Da vorliegend keine ausdrückliche Rechtsgrundlage vorliegt (insbesondere ist § 4 III BBodSchG nicht einschlägig), ist zu prüfen, inwieweit einzelne Vorschriften des öffentlichen Rechts, die eine Nachfolge in verwaltungsrechtliche Pflichten vorsehen (etwa die bauordnungsrechtlichen Vorschriften über die Baubeseitigung), analogiefähig sind. Voraussetzung für eine analoge Anwendung ist aber neben der (regelmäßig zu bejahenden) planwidrigen Unvollständigkeit des Gesetzes die Vergleichbarkeit des geregelten mit dem nicht geregelten Fall. Wegen der Grundrechtsrelevanz (in den Bereichen des Baurechts und des Polizei- und Ordnungsrechts insb. wegen Art. 14 I S. 1 GG) sind allerdings hohe Anforderungen an die Vergleichbarkeit zu stellen, immerhin sind z.B. eine Baugenehmigung oder eine Bauabrissverfügung das genaue Gegenteil einer Sanierungsverfügung. Auch die analoge Anwendung des § 121 VwGO, der die Rechtskraft eines verwaltungsgerichtlichen Urteils auch auf den Rechtsnachfolger erstreckt, ist gewissen Bedenken ausgesetzt, weil ein von

einem über den Parteien stehenden Gericht und ein nach gründlicher Ermittlung des Sachverhalts und Anhörung der Parteien gefälltes Urteil eine andere Qualität hat als eine – wenn auch bestandskräftig gewordene – behördliche Verfügung. Mit guten Gründen kann daher eine Einzelrechtsnachfolge in eine konkretisierte Zustandsverantwortlichkeit abgelehnt werden.¹⁸ Daher verwundert es nicht, dass der VGH Kassel die Einzelrechtsnachfolge in eine selbstständige Beseitigungs- oder Stilllegungsverfügung verneint, weil es an einem Rechtsnachfolgetatbestand fehle.¹⁹ Schließt man sich dieser Auffassung an, muss der Bürgermeister eine neue, diesmal an M gerichtete Verfügung erlassen.

7. Gesamtrechtsnachfolge in konkretisierte Verhaltensverantwortlichkeit

Die Gesamtrechtsnachfolge in eine konkretisierte Verhaltensverantwortlichkeit betrifft den Fall, in dem eine Person in die gesamten Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt und dabei für ein Verhalten dieser anderen Person verantwortlich ist, das zu einer Gefahr führt, deren Beseitigung bereits durch Verfügung angeordnet ist. **899**

Beispiel: N hat von seinem Großvater O einen Autoverwertungsbetrieb geerbt. Dieser Betrieb befindet sich auf dem Grundstück des Z. O hatte in den letzten Jahren vor seinem Tod bewusst Altöl in das Erdreich sickern lassen, um die Entsorgungskosten zu sparen. Die zuständige Ordnungsbehörde B hatte auch schon diesbezüglich O gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Var. 1 BBodSchG aufgetragen, das Erdreich zu sanieren. N weiß von alledem nichts. B überlegt nun, ob sie nicht nur Z als Zustandsstörer in Anspruch nehmen kann, sondern auch N als Rechtsnachfolger des O.

Die h.M. nimmt (unabhängig von dem Anwendungsbereich des BBodSchG) die Nachfolgefähigkeit einer konkretisierten Verhaltensverantwortlichkeit in Fällen der Gesamtrechtsnachfolge an mit dem Argument, dass anderenfalls die öffentlich-rechtliche Verhaltensverantwortlichkeit des Gesamtrechtsvorgängers ersatzlos entfalle.²⁰ Dieses Argument überzeugt schon deshalb nicht, weil es einen Zirkelschluss darstellt. Man kann nicht ein Erfordernis mit dem Erfordernis begründen. **900**

Für die Lösung des vorliegenden **Beispiels** ist im Ergebnis gleichwohl der h.M. zu folgen, da hier § 4 III S. 1 Var. 2 BBodSchG eine gesetzliche Grundlage für die Gesamtrechtsnachfolge darstellt. Zwar bezieht sich diese Vorschrift wohl nur auf die abstrakte Gesamtrechtsnachfolge. Für den Fall der konkretisierten Gesamtrechtsnachfolge muss die dort genannte Rechtsfolge aber erst recht gelten. N muss daher die an O erlassene Verfügung gegen sich gelten lassen. Im Übrigen tritt der Gesamtrechtsnachfolger nach Maßgabe der zivilrechtlichen Übergangstatbestände, insbesondere der §§ 1922 I, 1967 I BGB, in die Pflichtenstellung.

Für den (internen) Ausgleichsanspruch gilt insoweit dasselbe wie für das Beispiel unter 3. (Rn 890 ff.): Nimmt die Behörde Z zur Sanierung in Anspruch, hat dieser gem. § 24

¹⁸ So auch *Nolte/Niestedt*, JuS **2000**, 1172, 1175; *Volkman*, JuS **1999**, 544, 547; *Peine*, DVBl **1980**, 947; *Gusy*, Rn 286.

¹⁹ VGH Kassel (*4. Senat*) DVBl **1977**, 255 mit zust. Anm. von *Stober*, NJW **1977**, 123 f. Gleichwohl nehmen das BVerwG und mit ihm alle anderen Obergerichte zumindest für Stilllegungsverfügungen die Rechtsnachfolge an und begründen sie mit deren Sachbezogenheit oder „Dinglichkeit“. Mit der zivilrechtlichen Übertragung der Rechtsposition gehe die behördliche Rechtsnachfolge gleichsam als „Annex“ auf den neuen Berechtigten über (vgl. BVerwG NJW **1971**, 1624; VGH Mannheim NJW **1977**, 861; OVG Bremen NJW **1985**, 2660; VGH München BayVBl **1981**, 371; OVG Koblenz NVwZ **1985**, 431 und jetzt auch VGH Mannheim (*14. Senat*) NVwZ **1998**, 1315, 1316).

²⁰ Vgl. *Nolte/Niestedt*, JuS **2000**, 1172, 1175.

II BBodSchG gegen N einen Ausgleichsanspruch. Würde umgekehrt die Behörde N in Anspruch nehmen, hätte dieser nach der Intention des Gesetzgebers keinen Ausgleichsanspruch gegenüber Z.

8. Einzelrechtsnachfolge in eine konkretisierte Verhaltensverantwortlichkeit

901 Letzte denkbare Fallkonstellation ist die, dass eine Person in einzelne Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt und dabei für ein Verhalten dieser anderen Person verantwortlich ist, welches zu einer Gefahr führt, deren Beseitigung bereits durch Verfügung angeordnet ist.

Beispiel: Der vermögenslose P verunglückt mit dem Tanklastzug des Q, wobei eine größere Menge Dieselöl in das Erdreich sickert. P wird daraufhin zur Dekontamination des verseuchten Erdreichs verpflichtet. Um „keinen großen Staub aufzuwirbeln“, ist sein Chef Q bereit, für die Sanierung des Erdreichs aufzukommen. Muss die Behörde auf das Angebot eingehen und die Kosten statt von P nun von Q verlangen?

Wie bereits bei Rn 890 ff. gesagt, gilt im Grundsatz, dass die polizeirechtliche Verantwortlichkeit nicht disponibel ist. Es besteht aber auch hier die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Schuldübernahme nach §§ 424, 415 BGB. Voraussetzung ist nur, dass die Behörde (wie der Gläubiger im Zivilrecht) mit dem Schuldnerwechsel einverstanden ist. Im vorliegenden Beispiel ist Q daher Einzelrechtsnachfolger in die konkretisierte Verhaltensverantwortlichkeit des P geworden und kann hinsichtlich der Sanierungskosten in Anspruch genommen werden, sofern die Behörde mit dem Schuldnerwechsel einverstanden ist.