

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
Befund	21
A. Zustandsverantwortlichkeit	21
I. Regelungen im Polizei- und Ordnungsrecht.....	21
II. Regelungen im BBodSchG.....	22
B. Stand der Diskussion	24
I. Überblick über die Entwicklung bis zum Jahr 2000.....	24
II. Zäsur durch den Altlastenbeschluss vom 16.2.2000.....	31
C. Weiterer Klärungsbedarf	36
D. Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung	43
I. Aufgabe und Grenzen.....	43
II. Vorgehen.....	45
<i>Erster Teil</i>	
Grenzen aus der Eigentumsgewährleistung – Analyse und Einordnung	47
A. Verfassungsrechtlicher Maßstab	48
I. Prüfungsmaßstab des Altlastenbeschlusses.....	48
II. Würdigung mittels Einordnung in die Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts.....	49
III. Begründung des Altlastenbeschlusses für die Anwendung des Prüfungs- maßstabs.....	52
IV. Würdigung.....	53
V. Zusammenfassung.....	60
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen: Verhältnismäßigkeit	61
I. Anforderungen nach dem Altlastenbeschluss.....	61
1. Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen.....	61
2. Anforderungen an Auslegung und Anwendung.....	61
II. Würdigung mittels Einordnung in die Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts.....	61

III. Rechtfertigungserwägungen des Altlastenbeschlusses.....	63
1. Zur gesetzlichen Regelung.....	63
2. Zu Auslegung und Anwendung	63
a) Dem Grunde nach.....	64
b) Der Höhe nach.....	64
IV. Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Zustandsverantwortlichkeit.....	66
1. Gesetzliche Regelung.....	66
a) Zweck der Regelung.....	66
b) Gründe der Regelung.....	73
2. Auslegung und Anwendung.....	80
a) Dem Grunde nach.....	84
b) Der Höhe nach.....	85
(1) Zu berücksichtigende Gesichtspunkte	85
(a) Von Verfassungen wegen.....	86
(α) Allgemeiner Missbrauchsvorbehalt.....	86
(β) Schutzwürdigkeitserwägungen ohne Missbrauchsbezug ..	87
(γ) Schutzwürdigkeitserwägungen unmittelbar aus Art. 14 Abs. 2 GG	88
(δ) Ergebnis	89
(b) Aufgrund des einfachen Rechts (Polizei- und Ordnungs- gesetze)	89
(α) Wortlaut der Regelungen über die Zustandsverantwort- lichkeit	89
(β) Systematik.....	90
(γ) Zweck	91
(δ) Historische Auslegung und Genese.....	92
(αα) Herleitung und Begründung der öffentlichrecht- lichen Pflicht des Grundstückseigentümers in der Rechtsprechung zur Zeit des ProVG	93
(ββ) Vereinbarkeit mit der Eigentumsgewährleistung.....	97
(γγ) Grenzen	97
(δδ) Ausweitung der Pflicht auf andere Sachherren.....	101
(εε) Ausweitung der Pflicht auf andere Sachen als Grundstücke	103
(ζζ) Erste Regelung im Polizeiverwaltungsgesetz (PVG) vom 1. Juni 1931	104
(ηη) Diskussion über Grenzen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg („Trümmergrundstücke“)	105
(θθ) „Tankwagenunfall“	108
(ιι) Zustandsverantwortlichkeit im Musterentwurf von 1976.....	109
(κκ) Zusammenfassung	109
(ε) Ergebnis	111
(c) Aufgrund des einfachen Rechts (Bundes-Bodenschutzgesetz)	112
(d) Ergebnis	115

(2) Anhaltspunkte für Belastungsgrenzen und Abwägung	116
3. Ergebnis	120
C. Angemessenheit und Zumutbarkeit	120
I. Erste Entscheidungen zu Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit	121
II. Unzumutbar, wenn hinreichend gewichtige Gemeinwohlgründe fehlen	123
III. Verselbständigung des Zumutbarkeitsgedankens?	124
1. „Angemessen und zumutbar“	124
2. „Angemessene und zumutbare Überleitungsregelungen“	125
3. „Verhältnismäßige und zumutbare“ Anforderungen an die Geltend- machung von Einwendungen	126
4. „Übermäßig belastend und unzumutbar“	126
IV. Ausgleich der Interessen des Eigentümers und des Nutzers	127
V. Aushöhlung des Kernbereichs und Unzumutbarkeit	130
VI. Unzumutbarkeit und andere Prüfungsebenen	130
1. Kein legitimer Zweck	131
2. Ungeeignetheit	131
3. Gleichheitswidrigkeit	132
VII. Würdigung	133
1. Fallgruppen	134
a) Grundrechtsschutz durch Verfahren	135
b) Vertrauensschutz	135
c) Überlassungsverpflichtung	136
d) Sonstige Fälle	139
2. Einordnung der Kriterien des Altlastenbeschlusses	141
VIII. Zumutbarkeitsmodelle im Schrifttum	141
D. Andere Erklärungsmodelle	146
I. Mindestpositionen	147
1. Wesensgehalt	147
2. Kernbereich der Eigentumsgewährleistung	149
a) Institutsgarantie	149
b) Privatnützigkeit	150
(1) Bestandsgarantie als Ausgangspunkt	152
(2) Nutzenanalyse und hoheitliche Beeinträchtigung	158
(3) Absolute Grenze?	160
3. Ergebnis persönlicher Arbeit und Leistung als Mindestposition	161
II. Korrespondenzmodell	163
E. Ergebnis	166

Zweiter Teil

Grenzen aus dem allgemeinen Gleichheitssatz 169

A. Vorüberlegungen	170
---------------------------------	-----

I. Befund.....	170
II. Bedeutung der Umstände beim Adressaten.....	174
1. Unterschied-Zweck-Relation (Sachlichkeitsgebot).....	175
2. Unterschied-Wirkungs-Relation	180
3. Würdigung	188
III. Tauglicher Maßstab.....	190
1. Gleichheitssatz und öffentlich-rechtliche Pflichten?.....	190
2. Gleichheitssatz und Jedermannspflichten?.....	192
3. Alternative Allgemeinlast?	195
B. Gleichheitsmodell	196
I. Voraussetzungen in tatsächlicher Hinsicht.....	198
1. Handeln eines Hoheitsträgers.....	198
2. Ungleichbehandlung von Personen.....	200
3. Ungleichbehandlung bei der Rechtsetzung.....	203
a) Typen der Ungleichbehandlung.....	203
(1) Begriff der Ungleichbehandlung	205
(2) Definition: Ungleichbehandlung bei der Rechtsetzung	208
b) Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlungen	208
(1) Eingriffsmodelle.....	209
(2) Vergleichsmodelle: Wesentlich Gleiches	213
(3) Klassenbaummodell Podlechs	217
c) Regeln über die Bildung von Vergleichspaaren im Voraussetzungsmodell.....	220
(1) Erste Regel: Regelungsvoraussetzungen als Ausgangspunkt	220
(2) Zweite Regel: Grundsätzlich jeweils nur <i>eine</i> Voraussetzung als Unterscheidungsmerkmal	221
(3) Dritte Regel: Sonderregel für aneinander anknüpfende Voraussetzungen.....	223
(4) Vierte Regel: Einbeziehung von Voraussetzungen in der Rechtsfolgenanordnung.....	224
(5) Fünfte Regel: Nur Voraussetzungen als Unterscheidungsmerkmale.....	225
(6) Sechste Regel: Vergleichspaare bei abgestufter Ungleichbehandlung	227
(7) Siebte Regel: Sonderregel für alternative Voraussetzungen.....	228
(8) Achte Regel: Geltungsbeschränkter Qualifikations- oder Ausnahmeatbestand	230
d) Umfassendes Rechtfertigungserfordernis?.....	231
e) Würdigung.....	234
4. Ungleichbehandlung bei der Rechtsauslegung.....	235
5. Ungleichbehandlung bei der Rechtsanwendung	237
II. Anwendung auf die Zustandsverantwortlichkeit.....	238
1. Ungleichbehandlung bei der Rechtsetzung.....	238

a)	Unterschiedliche Wirkungen durch Handeln eines Hoheitsträgers	238
(1)	Nach Polizei- und Ordnungsrecht.....	238
(a)	Unterschiedliche Wirkungen bei Verantwortlichen und Nicht-Verantwortlichen.....	238
(α)	Erleichterte Inanspruchnahme und Kostenlast	238
(β)	Materielle Gefahrenabwehrpflicht?	239
(b)	Sonstige unterschiedliche Wirkungen?	241
(2)	Nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz	242
b)	Vergleichspaare	243
(1)	Für das Polizei- und Ordnungsrecht	243
(2)	Für das Bundes-Bodenschutzgesetz.....	248
2.	Ungleichbehandlung bei Rechtsauslegung und Rechtsanwendung.....	253
III.	Rechtfertigungsprüfung.....	254
1.	Gleichheitsrechtliches Verhältnismäßigkeitserfordernis?	254
a)	Befund	254
b)	Verhältnis der Wirkungen zum Regelungszweck?	258
c)	Differenzierungszweck als Bezugspunkt?	262
d)	Zusammenfassung	267
2.	Gründe und Unterschiede	268
3.	Präzisierung und zusammenfassendes Argumentationsschema	275
a)	Maßgebende Unterschiede.....	276
b)	Legitimität des Anknüpfens.....	278
c)	Voraussetzungen und Wirkungen bestimmen Kontrolldichte.....	281
d)	Typisierung und Grenzen.....	282
e)	Argumentationsschema.....	283
IV.	Anwendung auf die Zustandsverantwortlichkeit.....	284
1.	Kontrolldichte	284
2.	Unterschied-Zweck-Relation	285
a)	Sachbereich und Regelungszweck	285
b)	Maßgebende Unterschiede der Vergleichspersonen	286
(1)	Maßgebende Unterschiede nach Polizei- und Ordnungsrecht	287
(a)	Eigentümer ./ Nicht-Verantwortlicher	287
(α)	Befund.....	287
(β)	Unerhebliche Umstände und maßgebende Unterschiede ..	288
(b)	Berechtigter und/oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt ./ Nicht-Verantwortlicher	292
(c)	Eigentümer, gegen dessen Willen die tatsächliche Gewalt ausgeübt wird ./ anderer Eigentümer	292
(d)	Derelinquent ./ Nie-Eigentümer	293
(2)	Maßgebende Unterschiede nach dem BBodSchG	293
(a)	Grundstückseigentümer und/oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Derelinquent ./ Nicht-Verantwortlicher	293
(b)	Maßgebende Unterschiede nach § 4 Abs. 6 BBodSchG.....	294

(α) Wissender oder fahrlässig nichtwissender Übertragender ./ unverschuldet nichtwissender Übertragender sowie bei Eigentumsübertragung Wissender oder fahrlässig Nichtwissender ./ nach Eigentumsübertragung Wissen- der oder fahrlässig Nichtwissender	294
(β) Nicht vertrauender oder nicht schutzwürdig vertrauender Erwerber ./ schutzwürdig vertrauender Erwerber.....	294
(γ) Irgendwann vor Erwerb schutzwürdig Vertrauender ./ bei Erwerb schutzwürdig Vertrauender.....	295
(δ) Spät Übertragender ./ früh Übertragender	295
(ε) Früherer Grundstückseigentümer ./ Nie-Eigentümer	296
(ζ) Früherer Grundstückseigentümer ./ früherer Inhaber der tatsächlichen Gewalt	296
(η) Beim Erwerb schutzwürdig vertrauender aktueller Grundstückseigentümer oder Derelinquent, bei Begrün- dung tatsächlicher Sachherrschaft schutzwürdig ver- trauender Inhaber der tatsächlichen Gewalt ./ beim Erwerb schutzwürdig vertrauender früherer Grund- stückseigentümer.....	296
(θ) Derelinquent, der sein Eigentum bis zum 1.3.1999 aufgegeben hat ./ früherer Grundstückseigentümer, der sein Eigentum bis zum 1.3.1999 übertragen hat sowie bei Eigentumsaufgabe unverschuldet nichtwissender Derelinquent ./ bei Eigentumsübertragung unverschuldet nichtwissender früherer Eigentümer	297
(i) Würdigung der maßgebenden Unterschiede nach § 4 Abs. 6 BBodSchG	298
c) Sachbezug der maßgebenden Unterschiede zum Regelungsziel.....	301
(1) Nach Polizei- und Ordnungsrecht.....	301
(2) Nach dem BBodSchG.....	301
3. Legitimität des Anknüpfens	301
4. Unterschied-Wirkungs-Relation	302
a) Einwirkungsmöglichkeit und -befugnis	303
(1) Art der ungleichen Wirkungen	303
(2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen	304
b) Nutzungsmöglichkeit und -befugnis	304
(1) Art der ungleichen Wirkungen	304
(2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen	304
c) Repräsentation	305
(1) Art der ungleichen Wirkungen	305
(2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen	307
d) Möglichkeit des Einkalkulierens.....	311
(1) Art der ungleichen Wirkungen	311
(2) Ausmaß der ungleichen Wirkungen	313

e)	Erzeugen unterschiedlicher Folgen für die Allgemeinheit.....	313
(1)	Art der ungleichen Wirkungen	313
(2)	Ausmaß der ungleichen Wirkungen	314
f)	Handeln unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen	314
g)	Zusammenfassung	315
(1)	Nach Polizei- und Ordnungsrecht.....	315
(2)	Nach BBodSchG	316
5.	Gleichheitsrechtliche Folgen.....	316
a)	Nach Polizei- und Ordnungsrecht.....	318
b)	Nach BBodSchG.....	319
c)	Ergebnis.....	321
V.	Gleichheitsprüfung ohne Ungleichbehandlung	322
1.	Gleichbehandlungsverbot, nicht Ungleichbehandlungsgebot	323
2.	Entbehrlich, weil vom Ungleichbehandlungsverbot erfasst?	324
3.	Ausfluss allgemeiner Gerechtigkeitsmaßstäbe?	330
4.	Zusammenfassung	332
5.	Folgerungen für die Zustandsverantwortlichkeit.....	332
C.	Ergebnis	333

Dritter Teil

	Verhältnis von Eigentumsgewährleistung und Gleichheitssatz	336
A.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	336
I.	Gleichheitserwägungen im Rahmen der Eigentumsprüfung	336
II.	Eigentumsgewährleistung im Rahmen der Gleichheitsprüfung	338
III.	Nebeneinander von Eigentums- und Gleichheitsprüfung	340
IV.	Einbettung und Nebeneinander	341
V.	Enteignung und Gleichheitssatz	341
VI.	Vergleich mit anderen Freiheitsgewährleistungen	342
B.	Grundsatz der Eigenständigkeit der Gewährleistungen	345
I.	Unterschiedliche Zielrichtung.....	346
II.	Unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen	346
III.	Unterschiedliche Folgen eines Verfassungsverstoßes	348
IV.	Keine Besonderheit im Verhältnis zur Eigentumsgewährleistung	350
C.	Zusammenwirken beim Gleichbehandlungsverbot	352
D.	Konkurrenz und gegenseitige Einflüsse	353
I.	Keine „echte“ Konkurrenz und keine „Präponderanz der Freiheit“	353
II.	Freiheits- vor Gleichheitsprüfung bei Belastungen	355
III.	Formeln zum Verhältnis von Freiheit und Gleichheit	356
IV.	Restprobleme für eine Gleichheitsprüfung.....	357
E.	Ergebnis und Folgerungen für die Zustandsverantwortlichkeit	360

Ergebnis und abschließende Würdigung

361

A. Erkenntnisse für die Verhältnismäßigkeits- und Gleichheitsdogmatik	361
I. Eigentumsdogmatik und Verhältnismäßigkeit (Erster Teil)	361
II. Gleichheitsdogmatik (Zweiter Teil)	363
III. Verhältnis von Eigentums- und Gleichheitsgewährleistung (Dritter Teil)	364
B. Erkenntnisse über die Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	365
I. Eigentumsdogmatisch begründet (Erster Teil)	365
II. Gleichheitsdogmatisch begründet (Zweiter Teil)	367
III. Verhältnis von I. und II. (Dritter Teil)	370
IV. Folgerungen für die Verwaltungspraxis	370
C. Folgerungen für künftige Grenzen	371
D. Abschließende Würdigung	372
Anhänge	375
Literaturverzeichnis	381
Sachwortregister	404