

„Staatliche Kriegsführung – private Kampfmittelbeseitigung?“

Rechtsanwalt Wolfgang Baumann, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Würzburg

I. Einführung

Mehr als 60 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gehen in Deutschland **von Fliegerbomben und anderen Kriegsmunitionen noch immer erhebliche Gefahren aus**. Zu den Gefahren von Person und Sachschäden, die von – im Boden und Gewässern verborgenen – Kampfmitteln verursacht werden, kommt hinzu, dass die aus Geldmangel verzögerte Beseitigung der Rüstungsalasten die **Nutzung** der betroffenen Flächen **verhindert**.

Die Beseitigung von Kampfmitteln hat daher nichts von ihrer Aktualität verloren; die Kampfmittelräumung wird in Deutschland seit Jahrzehnten intensiv betrieben. Dabei treten immer wieder Probleme bei der Abgrenzung der Behördenzuständigkeiten und der privaten Verantwortlichkeit für Kampfmittel sowie bei der Kostentragungspflicht in der Praxis auf.

Als markantes Beispiel für die diesbezüglichen Schwierigkeiten kann der **Flugplatz** Giebelstadt angesehen werden, der bis vor kurzen von den USA genutzt wurde, aber schon der Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg gedient hat. Es ging dabei im Wesentlichen um die Frage: Wer ist **verantwortlich für die Kampfmittelbeseitigung** auf dem Flugplatzgelände und außerhalb und wer trägt die Kosten für die Voruntersuchungen. Allgemein bekannt war, dass bei Bombenangriffen der Alliierten kurz vor Kriegsende ein ganzer Bombenteppich über die Region gelegt worden war. Dementsprechend hatte man in der Vergangenheit immer wieder Blindgänger gefunden.

Zunächst ist in soweit die Frage der behördlichen Zuständigkeit zu stellen. Im Weiteren ist zu untersuchen, bei wem Handlungspflichten zur Untersuchung von kampfmittelbelasteten Flächen und dann auch Pflichten zur Kampfmittelbeseitigung entstehen. In Betracht kommen Bundesbehörden, Landesbehörden, Kommunalbehörden sowie private Eigentümer.

II. Behördenzuständigkeit

1. Zuständigkeit des Bundes für Kriegsfolgelasten?

Gemäß Art. 120 Abs. 1 S. 1 des GG trägt der Bund die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen. Unter dem **Begriff „Kriegsfolgelasten“** versteht das Bundesverfassungsgericht „Lasten solcher Kriegsfolgen, deren entscheidende und

im diesem Sinne alleinige Ursache der Zweite Weltkrieg“ war (BVerfGE 9,305). Aus Art. 120 GG ergeben sich offensichtlich **keine unmittelbaren Zuständigkeiten des Bundes zur Beseitigung von Kriegsfolgelasten**. Allenfalls kann der Bund ein Gesetz zur Übernahme der Aufwendungen für die Beseitigung von Kriegsfolgelasten erlassen (Kostentragung zur Regelung zwischen Bund und Ländern), was er aber bisher nicht getan hat.

2. Zuständigkeit der Länder

a) Sicherheitsbehörden

Die Beseitigung von Rüstungsaltlasten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs ist als **Gefahrenabwehr im ordnungsrechtlichen Sinne** nach der föderalen Kompetenzverteilungen des Grundgesetzes grundsätzlich eine Aufgabe der Länder (Art. 30, 83 GG).

aa) Rechtsgrundlage für Struktur und Verfahrensweise einer Kampfmittelbeseitigung ist in allen Bundesländern das allgemeine Sicherheitsrecht, in Bayern das Bayerische Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG). Art. 6 LStVG lautet:

*„Die **Gemeinden, Landratsämter, Regierungen** und das **Staatsministerium des Inneren** haben als Sicherheitsbehörden die Aufgaben, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und durch Unterbindung und Beseitigung von Störungen aufrecht zu erhalten.“*

Als Befugnisnorm kommt Art. 7 Abs. 1, 2 Nr. 3 LStVG in Betracht:

(1) Anordnungen und sonstige Maßnahmen, die in rechte anderer eingreifen, dürfen nur getroffen werden, wenn die Sicherheitsbehörden durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes dazu besonders ermächtigt sind.

(2) Soweit eine solche gesetzliche Ermächtigung nicht ub Vorschriften erhalten ist, können die Sicherheitsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Einzelfall Anordnungen nur treffen, um

...

3. Gefahren abzuwehren oder Störungen zu beseitigen, die Leben, Gesundheit oder die Freiheit von Menschen oder Sachwerte, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, bedrohen und verletzen.

Aufgefundene Munition wird vorsorglich stets als Gefahr für die öffentliche Sicherheit betrachtet. Auch ein **bloßer Verdacht** auf das Vorhandensein von Munition – etwa im Erdreich oder in Gewässern – kann im Einzelfall ein sicherheitsrechtliches Einschreiten erforderlich machen.

bb) In anderen Bundesländern:

- Baden-Württemberg: Generalklausel im Polizeigesetz;
- Berlin: § 17 Abs. 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln);
- Bremen: Bremisches Polizeigesetz § 1;
- Hamburg: Gesetz zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) und die Verordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (KampfM-VO);
- Hessen: Hessische Sicherheits- und Ordnungsgesetz (HSOG),
- Mecklenburg-Vorpommern: Landesverordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (KampfM-VO) Ausnahmsweise Spezialzuordnung an das Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz (LPBK) als Sonderordnungsbehörde mit Munitionsbergungsdienst Mecklenburg-Vorpommern (MBD M-V);
- Niedersachsen: Runderlass „Kampfmittelbeseitigung“ des Umweltministeriums i. V. m. Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz (NGefAG);
- Nordrhein-Westfalen: Ordnungsbehördengesetz NRW i. V. m. ordnungsbehördlicher Verordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (KampfM-VO);
- Rheinland-Pfalz: Polizei- und Ordnungsgesetz Rheinland-Pfalz (Generalklausel);
- Saarland: Saarländisches Polizeigesetz (SPolG);
- Sachsen: Polizeiverordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren zur Verhütung von

Schäden durch Kampfmitteln (KampfM-VO) sowie Verwaltungsvorschriften;

- Sachsen-Anhalt: Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt nebst Gefahrenabwehrverordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel; Schleswig-Holstein: Landesverordnung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch Kampfmittel (KampfM-VO);
- Thüringen: Ordnungsbehördliche Verordnung über die Abwehr von Gefahren durch Kampfmittel (KampfMGAVO).

b) Stellung des Kampfmittelbeseitigungsdienstes

Zur Unterstützung der örtlichen Sicherheitsbehörden bei der Abwehr unmittelbarer Gefahren aufgrund aufgefunderer Kampfmittel der Weltkriege existiert in den meisten Bundesländern ein **Kampfmittelbeseitigungsdienst**, dessen Aufgabe die Entschärfung von Kampfmitteln, die Beförderung geborgener Kampfmittel sowie die Vernichtung solche Kampfmittel. Der Kampfmitteldienst wird den nach Sicherheitsrecht zuständigen örtlichen Sicherheitsbehörden bzw. der Polizei zur Beseitigung unmittelbarer Gefahren durch Kampfmittel der Weltkriege als **freiwillige und kostenfreie Leistung des Staats** zur Verfügung gestellt. Der Kampfmittelbeseitigungsdienst hat allerdings selbst keine eigenen sicherheitsrechtlichen Zuständigkeiten und ist auch nicht mit hoheitliche Befugnissen zu Anordnung ausgestattet.

III. Handlungspflichtige bei Kampfmittelfunden bzw. Verdachtsflächen

1. Akute Gefahrenabwehr

Grundsätzlich ist der Grundstückseigentümer für Gefahren - auch soweit sie durch Kampfmittel entstehen - verantwortlich, die von seinem Grundstück ausgehen.

Soweit die Gefahrenabwehr durch die Sicherheitsbehörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint, hat in der Regel **allerdings die Polizei den ersten Zugriff** (z. B. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 3 BayPAG). Sie wird tätig, wen Gefahr im Verzuge ist und soweit die Sicherheitsbehörden aus Zeitgründen nicht rechtzeitig eingeschaltet werden können. Die Polizei kann gem. Art. 11 BayPAG die **notwendigen Maßnahmen** treffen, um Gefahren abzuwehren oder Zustände

zu beseitigen, die Leben oder Gesundheit einer Person zu beeinträchtigen geeignet sind, oder Sachen, deren Erhaltung **im öffentlichen Interesse geboten** erscheint, zu schützen.

- Bei Kampfmitteln, die nach Art und Größe **keine explosionsgefährlichen Stoffe** enthalten, wird die Polizei diese in Verwahrung nehmen und bei der Vernichtung sich der Hilfe des zuständigen Sprengkommandos bedienen.
- Kampfmittel, die nach Art und Größe **wenig explosionsgefährliche Stoffe** enthalten, werden die Polizei veranlassen, unverzüglich das zuständige Sprengkommando zu verständigen. Bei Artillerie und Mörsergranaten bzw. Handgranaten wird man die Gemeinde mit einbeziehen.
- Bei Bomben und Luftminen, also bei Kampfmitteln mit **größeren Mengen explosionsgefährlicher Stoffe** wird zumeist auch die Kreisverwaltungsbehörde als Sicherheits- und Katastrophenschutzbehörde einbezogen.
- Bei **neuen Kampfmitteln** (also bei Kampfmitteln die nach dem Zweiten Weltkrieg hergestellt worden sind) besteht der Verdacht, dass diese im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung stehen (Kriegswaffenkontrollgesetz, Sprengstoffgesetz bzw. Waffengesetz) daher ist unmittelbar das Bayerische Landeskriminalamt zu unterrichten.

Soweit die Polizei aufgrund einer akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit einschreitet, **entstehen dem betreffenden Eigentümer** eines Grundstücks, auf dem sich die Bombe oder Luftmine befindet, noch **keinerlei Kosten**.

2. Haftung des Grundstückseigentümers bzw. des Bauherrn

Weil bei der Kampfmittelbeseitigung die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Vordergrund steht, handelt es sich bei einer Bombenentschärfung durch den Kampfmitteldienst immer um eine **kostenfreie Maßnahme**. Falls allerdings der Grundstückseigentümer sich zur Wehr setzt, kann die Sicherheitsbehörde bzw. die Polizei ihm gegenüber eine Duldungsanordnung treffen, die ihrerseits dann kostenpflichtig wäre.

- a) **Ausgangspunkte** von Maßnahmen ist allerdings immer der betroffene Grundstückseigentümer. Die **Grundstückseigentümer** sind grundsätzlich für die Beseitigung konkreter Gefahren verantwortlich, die von Kampfmitteln auf ihren Grundstücken ausgehen. Im Falle einer konkreten Gefahr, wenn also bei einem Betreten von Grundstücken bzw. bei einem Ausbaggern durch Kampfmittel eine Explosion hervorgerufen werden könnte, kann der Grundstückseigentümer z.B. zur Sicherung des Grundstücks mittels eines provisorischen Metallzauns aufgefordert werden.

Bei **Rüstungsalasten** ist der Grundstückseigentümer in der Regel **Zustandsstörer bzw. Zustandsverantwortlicher** im Sinn der sicherheitsrechtlichen Vorschriften: Die Gefahr oder Störung muss unmittelbar durch den Zustand der Sache verursacht sein, sie muss gerade auf ihm beruhen. Im Gegensatz hierzu steht der Handlungstörer, der durch sein Handeln die Gefahr hervorruft; sein Verhalten führt ohne Einschreiten der Sicherheitsbehörden u. a. zu einem Schaden. Daher heißt der Handlungstörer auch Verhaltensstörer.

Für die Zustandshaftung ist nach der Rechtsprechung **unerheblich, wodurch der störende Zustand verursacht** worden ist (st. Rspr, z.B. BayVGH, BayVBl 1979, 307). Auf ein **Ver-schulden** für die Beschaffenheit oder Lage der Sache kommt es nicht an; selbst wenn die Gefahr durch höhere Gewalt oder durch Umwelteinwirkungen bzw. durch Schädigungen seitens Dritter entstanden ist, besteht nach dem Gesetz und der Rechtsprechung die Zustandsverantwortlichkeit des privaten Eigentümers des Grundstücks.

- b) Auf die Kampfmittel bezogen liegt die Beseitigung von konkreten Gefahren, die von diesen ausgehen können, in der konkreten **Verantwortung des Grundstückseigentümers**: aufgrund **historischer Recherchen** und darauf bezogene **Gefahrenbe-**

wertungen (vgl. Arbeitshilfen, Kampfmittelräumung) und mittels **konkreter Untersuchungen** durch Fachfirmen, muss der Grundstückseigentümer die Gefahrensituation beurteilen lassen und dann entscheiden, welche **Maßnahmen** zu ergreifen sind.

Bei einer **Bebauung eines Grundstücks** muss dieses so beschaffen sein, dass es für die beabsichtigte Bebauung geeignet ist (Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BayBO). Insoweit ist die **Freiheit von Kampfmitteln** eine **besondere Eigenschaft des Baugrundes**. Zu der Grundstückseigentümergeverantwortlichkeit kommt die Verantwortlichkeit des Bauherrn und der bauausführenden Firma für Gefährdungen durch Kampfmittel bei Baumaßnahmen hinzu. Diese haben einem Verdacht auf möglicherweise vorhandene Kampfmittel nachzugehen und erforderliche Maßnahmen zu veranlassen. Auf die geltenden Vorschriften Regeln und Informationsschriften der gesetzlichen Unfallversicherungsträger wird hingewiesen (BGL 833 „Handlungsanleitung zur Gefährdungsbeurteilung und Festlegung von Schutzmaßnahmen bei der Kampfmittelräumung“ sowie die BGL 161 „Arbeiten im Spezialtiefbau“).

- c) Soweit **Schadstoffe** aus beschädigten Kampfmitteln ausgetreten sind, kann dies zu **Bodenkontaminationen** führen. Für diese Fälle greift § 4 BBodSchG mit derselben Rechtsfolge für die Haftung von Handlungs- und Zustandsstörer wie beim allgemeinen Sicherheitsrecht der Lämmler.

3. Begrenzung der Haftung

Die Diskussion darüber, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die **Verantwortlichkeit des Eigentümers begrenzt oder gar ausgeschlossen** werden sollte, ist nicht neu. Gegen die umfassende Haftung des Grundstückseigentümers bei Naturkatastrophen und Kriegsereignissen bestehen seit den 80iger Jahren Vorbehalte.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 16.02.2000 (1 BvR 242/91, NJW 2000, 2573 ff.) **Leitlinien zur Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze** vorgegeben. Wegen der elementaren Bedeutung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG bestünde die Aufgabe, „dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine Eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen.“ Auf der anderen Seite sieht das Bundesverfassungsgericht die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), dessen Gebrauch zugleich dem Wohl Allgemeinheit dienen solle. Beides sei in einen **gerechten Ausgleich** zu bringen:

- Jedenfalls werde die **Grenze des Zumutbaren überschritten**, wenn die **Sanierungskosten den Verkehrswert** des Grund-

stücks **übertreffen** würden.

- Eine Belastung kann unzumutbar sein, wenn das zu sanierende Grundstück den **wesentlichen Teil des Vermögens** des Sanierungspflichtigen bildet oder die **Grundlage seiner privaten Lebensführung** einschließlich seiner Familie darstellt.
- Die **Grenze eines künftigen privatnützigen Gebrauchs** des Grundstücks könne eine Belastung überschreiten, wenn die **Gefahr aus Naturereignissen** oder aus Ursachen herrührt, welche der **Allgemeinheit zuzurechnen** sind oder von **nutzungsberechtigten Dritten** herrührt.

Auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht, welche singulär bleiben sollte, hat sich an der **Praxis der Verwaltungsbehörden wenig geändert**. Zum einem waren von möglicherweise positiven Folgen der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung gewerbliche Unternehmen sowieso nicht erfasst. Zum anderen waren die Beschränkungen vom Bundesverfassungsgericht zu wenig operationabel formuliert. So blieb im Wesentlichen alles beim Alten und Grundstückseigentümer wurden bei Kriegsfolgelasten von Behörden bedenkenlos herangezogen.

Bei Voruntersuchungen von kampfmittelbelasteten Flächen konnte dies **investitionshemmend** sein: Die Kosten der Untersuchungen und die eventuell beschränkte Nutzbarkeit des Grundstücks trotz Kampfmittelbeseitigung (z. B. bei Bodenverunreinigung) führte nicht selten dazu, dass Sanierungsprojekte gar nicht begonnen wurden.

IV. Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz (RüstAltFG)

Grund für die restriktive Haltung der Landesbehörden gegenüber den Grundstückseigentümern waren in der Regel **fiskalische Überlegungen**. Eine Kostenübernahme für die Beseitigung von Kampfmitteln über den Bund schied bisher nach der vom Bund als ausreichend bezeichneten **Staatspraxis** aus, wenn es sich nicht um „reichseigene“ Munition, sondern um Kampfmittel der früheren Alliierten handelte.

Unter Bezugnahme auf den anfangs genannten Begriff „Kriegsfolgelasten“ in Art. 120 GG hat der Bundesrat den **Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltslasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltslasten, Finanzierungsgesetz – RüstAltFG)** in den Bundestag eingebracht (BT Drucksache 17/7968 vom 30.11.2011). Der Zweck des Gesetzes sollte die „Regelung der Finanzierung von Maßnahmen“ zum Schutz des Menschen, der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen

vor Beeinträchtigungen durch kampfmittel- und rüstungsspezifische Stoffe“ sein (§1 RüstAltFG). Das Gesetz sollte sowohl auf **Erkundungen** zur Feststellung und Gefährdungseinschätzung von Rüstungsaltslasten als auch zur **Räumung** und **Beseitigung** dieser Rüstungsaltslasten und die **Sanierung** insbesondere **Dekontamination** und **Sicherung** von belasteten Liegenschaften sowie deren **Wiederherstellung** nach erfolgter Räumung Anwendung finden (§ 3 RüstAltFGE). Die Kosten dieser Maßnahmen sollte der Bund tragen, und zwar unabhängig davon, ob Handlungs- oder Zustandsverantwortliche haften.

Zu diesem Gesetz wird es wahrscheinlich nicht kommen, denn die Bundesregierung hat es abgelehnt einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es grundsätzlich eine Aufgabe der Länder sei, die Gefahrenabwehr im ordnungsrechtlichen Sinne zu betreiben. Der Bund, dass er mit seiner vollen **Haftung bei bundeseigenen Grundstücken** schon einen **hohen Finanzierungsanteil** leisten würde. Außerdem gäbe es aus verschiedenen Programmen erhebliche finanzielle Zuweisungen des Bundes hinsichtlich der gesamten Altlastenproblematik. Der Bund wehrt sich ausdrücklich dagegen, „die Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltslasten grundlegend und einseitig zu Lasten des Bundes zu verändern“, sie führe „zu nicht akzeptablen zusätzlichen Ausgaben“ für den Bund. In Anbetracht der finanziellen Gründe erscheinen die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des **Konnexitätsprinzips** des Art. 104 a Abs. 1 GG und des **Begriffs der Kriegsfolgelasten** des Art. 120 GG als doch eher nebensächlich.

Der Gesetzentwurf ging in die richtige Richtung, litt aber selbst an **Mängeln**: Den Ländern wäre es nach wie vor möglich gewesen, Handlungs- und Zustandsverantwortliche in Anspruch zu nehmen. Einer undifferenzierten Heranziehung von Handlungs- und Zustandsverantwortlichen wäre das Gesetz nicht wirklich entgegengestanden.

V. Schlussfolgerung

Abschließend ist daher die Forderung aufzustellen, dass – in Ablehnung an die Rechtsprechung des BVerfG - allenfalls der Handlungsstörer für Rüstungsaltslasten weiter haften sollte, sei es, dass er eine Kontamination durch unsachgemäßen Umgang mit bestimmten Kampfmitteln oder durch eine fehlerhafte Sanierung herbeigeführt hat. Es erscheint in der Regel als nicht verhältnismäßig, wenn der Eigentümer Zustandsstörer für die Kriegsfolgen kennen- gezogen werden soll. Nur so kann heute bei Kriegsfolgelasten Rechtsfrieden eintreten. Schon heute wäre eine Rezeption dieser Rechtsauffassung durch die Landesbehörden überfällig. Da die Beseitigung von Kommunikation im ganz überwiegenden Interesse liegt, muss die öffentliche Hand die Kostentragen.

Würzburg, den 28.02.2012

gez.: RA W. Baumann/Fachanwalt für Verwaltungsrecht