

# 01.25

34. Jahrgang  
1. Quartal 2025  
Seiten 1–36

# altlasten spektrum

Herausgegeben vom  
Ingenieurtechnischen Verband für Altlastenmanagement  
und Flächenrecycling e. V. (ITVA)

[www.ALTLASTENdigital.de](http://www.ALTLASTENdigital.de)

20565



Organ des ITVA

## Untersuchungen zur Immobilisierung PFAS- kontaminierter Böden

Thomas Held, Michael Reinhard,  
Michael Gass

## Klagen von Umweltverbänden und neue Anforderungen an die Sanierungsplanung

Michael Gayger

## Nachgewiesene Qualifikation von § 18 BBodSchG-Sach- verständigen: In Vergabe- verfahren irrelevant?

Michael Kerth

## Positionen des ITVA zu Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Ressourcenschutz bei der Altlastensanierung

## Über 1.000 Maßnahmen an über 600 Standorten

Heidrun Reile, Harald Kugler,  
Andreas Hofmann



# Klagen von Umweltverbänden und neue Anforderungen an die Sanierungsplanung

## Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Kessler-Grube

Michael Gayger

### 1. Einleitung

Am 22.06.2023 ist das in der Fachwelt mit Spannung erwartete Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Sanierung der Kessler-Grube ergangen (Az. BVerwG 10 C 4.23). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich darin zu mehreren Rechtsfragen geäußert, die für laufende wie geplante Sanierungsvorhaben von wesentlicher Bedeutung sind: Dabei geht es zum einen um prozessuale Aspekte, nämlich zum Umfang der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden gegen die Verbindlichkeitserklärung von Sanierungsplänen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz. Darüber hinaus hat das BVerwG aber auch wichtige neue Aspekte zum Verfahren der Verbindlichkeitserklärung von Sanierungsplänen in seinem Urteil benannt. Danach soll nunmehr im Verfahren der Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans insbesondere eine Vorprüfung vorzunehmen sein, ob eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist (SUP-Vorprüfung).

### 2. Hintergrund des Verfahrens: Die Kessler-Grube

Der vom BVerwG entschiedene Rechtsstreit betraf einen Teil der sogenannten Kessler-Grube, einer 52.000 m<sup>2</sup> großen ehemaligen Kiesgrube in Baden-Württemberg. Die Grube war seit den 1950er Jahren bis 1976 mit verschiedenen Abfällen verfüllt worden (u. a. Erdaushub, Bauschutt, Hausmüll, Gewerbeabfälle sowie zu einem geringen Teil Abfälle aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie). Nach umfassenden Sanierungsuntersuchungen – die teilweise bis in die 1980er Jahre zurückreichten – war ab 2012 beabsichtigt, die Altlast technisch durch eine Einkapselung mittels Dichtwand und Oberflächenabdichtung in Kombination mit einer hydraulischen Sicherung dauerhaft zu sichern. Ein entsprechender Sanierungsplan wurde von der zuständigen Behörde am 02.12.2014 für verbindlich erklärt. Der entsprechende Bescheid erstreckte sich auch auf wasserrechtliche Erlaubnisse, u. a. für die Errichtung der Dichtwand, von Brunnen und für die Entnahme von Grundwasser für die hydraulische Sicherung.

### 3. Klage des Umweltverbands gegen Sanierungsplanung zunächst ohne Erfolg

Ein in Baden-Württemberg ansässiger Umweltverband wandte sich mit Widerspruch und nachfolgender Klage gegen die Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans, da er insbesondere die Dauerhaftigkeit der gewählten Sanierungsvariante bezweifelte. Nach Meinung des Umweltverbands sollte die Verbindlichkeitserklärung aufgehoben werden (erster Teil der Klage). Zudem sollte die zuständige Behörde verpflichtet werden, dem Sanierungspflichtigen die Dekontamination (Totalaushub) der Altlast aufzugeben, indem die Vorlage eines entsprechenden neuen Sanierungsplans verlangt werden sollte (zweiter Teil der Klage).

Die Klage wurde zunächst vom Verwaltungsgericht Freiburg im Jahr 2019 und sodann vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Jahr 2021 vollumfänglich abgewiesen. Kernbegründung war jeweils, dass die Klage schon unzulässig sei, da für einen Umweltverband kein Klagerecht, also keine Klagebefugnis, hinsichtlich einer bodenschutzrechtlichen Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans bestehe (erster Teil der Klage). Darüber hinaus bestehe erst recht keine Klagebefugnis zur Durchsetzung einer bestimmten Sanierungsvariante durch den Umweltverband, hier der Dekontamination mittels Totalaushubs (zweiter Teil der Klage).

Der Verwaltungsgerichtshof sah den ersten Teil der Klage allein hinsichtlich der in dem Bescheid erteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse als zulässig an. Mangels Verstoßes gegen wasserrechtliche Vorgaben (Bodenschutzrecht war nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs auch insoweit nicht zu prüfen) sei die Klage aber unbegründet gewesen.

### 4. Entscheidung des BVerwG

#### 4.1 Verbandsklagerecht von Umweltverbänden gegen Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans

Mit seinem Urteil vom 22.06.2023 hob das BVerwG die Entscheidungen der Vorinstanzen hinsichtlich des ersten Teils der Klage auf:

## Klagen von Umweltverbänden

Nach Ansicht des BVerwG könne ein Umweltverband die gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verbindlichkeitserklärung eines Sanierungsplans einfordern. Eine entsprechende Klagebefugnis folge aus dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das spezifische Klagerechte von Umweltverbänden vorsieht. Das BVerwG vertritt in seinem Urteil (entgegen der Meinung der Vorinstanzen) die Ansicht, dass insoweit eine weite Interpretation des Gesetzes im Sinne umfassender Klagerechte von Umweltverbänden geboten sei. Dabei nahm das BVerwG auch Bezug auf die völkerrechtlichen Vorgaben aus der von der Bundesrepublik ratifizierten Aarhus-Konvention, die insoweit einen umfassenden Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten fordere.

### 4.2 Keine inhaltliche Prüfung durch BVerwG, aber neue Vorgaben für die Sanierungsplanung

Die damit eröffnete inhaltliche Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans für die Kessler-Grube nahm das BVerwG nicht selbst vor, sondern verwies das Verfahren insoweit zur weiteren Sachverhaltsaufklärung und rechtlichen Würdigung zurück an den Verwaltungsgerichtshof. Allerdings gab das BVerwG dem Verwaltungsgerichtshof dazu einige Vorgaben mit auf den Weg:

Insbesondere müsse berücksichtigt werden, dass im Verwaltungsverfahren der Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans eine einzelfallbezogene Vorprüfung erforderlich sei, ob eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist (sog. SUP-Vorprüfung). Die Strategische Umweltprüfung ist ein formalisiertes Verfahren, mit dem Umweltaspekte bei strategischen Planungen und dem Entwurf von Programmen geprüft werden. Zweck ist, dass umweltbedeutsame Punkte bereits auf übergreifender Planungsebene (vor der Prüfung einzelner Vorhaben) berücksichtigt werden. Klarzustellen ist insoweit, dass aus dem Erfordernis einer SUP-Vorprüfung nicht in jedem Falle folgt, dass letztlich auch tatsächlich eine (vollständige) Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist.

Eine SUP-Vorprüfung war hier im Rahmen der Verbindlichkeitserklärung des Sanierungsplans für die Kessler-Grube nicht durchgeführt worden; dies war im Vorfeld dieser Entscheidung des BVerwG auch nicht praxisüblich. Das Fehlen der SUP-Vorprüfung stellt nach Auffassung des BVerwG zwar einen Verfahrensfehler dar, dieser könne aber bei Berücksichtigung bestimmter Vorgaben durch eine Nachholung der SUP-Vorprüfung noch geheilt werden.

Schließlich forderte das BVerwG für die weitere gerichtliche Prüfung, dass die mitgeteilten wasserrechtlichen Erlaubnisse nochmals zu untersuchen seien. Auch die Rechtmäßigkeit dieser wasserrechtlichen Erlaubnisse hänge nach Ansicht des BVerwG davon ab, ob der für verbindlich erklärte Sanierungsplan den – von den Vorinstanzen inhaltlich nicht geprüften – Anforderungen des Bundes-Bodenschutzgesetz-

zes genüge. Die bodenschutzrechtlichen Vorgaben müssten deshalb auch insoweit im weiteren Prüfrahmen des Verwaltungsgerichtshofs bei der erneuten Befassung mit der Sache berücksichtigt werden.

### 4.3 Keine gerichtliche Durchsetzung einer vom Umweltverband bevorzugten Sanierungsvariante

Hinsichtlich des zweiten Teils der Klage (Forderung des Umweltverbands zur Durchsetzung eines Totalaushubs) bestätigte das BVerwG die Entscheidung der vorgehenden Gerichte, dass die Klage des Umweltverbands insoweit unzulässig sei. Es sei auch bei weiter Auslegung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nicht denkbar, darunter die Verpflichtung zur Vorlage eines bestimmten Sanierungsplans bzw. der Durchführung einer bestimmten Sanierungsvariante zu fassen.

## 5. Konsequenzen für zukünftige Sanierungsplanung

Wie die an dem Rechtsstreit beteiligten Parteien zwischenzeitlich bekannt gegeben haben, wird das Verfahren nicht weiter fortgeführt. Vor diesem Hintergrund wird sich der Verwaltungsgerichtshof, an den das BVerwG die Sache zur weiteren Prüfung zurückverwiesen hatte, mit den aufgeworfenen inhaltlichen Fragen in diesem Verfahren nicht mehr auseinandersetzen.

Gleichwohl folgen aus der Entscheidung des BVerwG wesentliche Erkenntnisse, die fallübergreifend auch für zukünftige Sanierungsvorhaben von grundlegender Bedeutung sind:

So wird es gerade bei großen und/oder (umwelt-)politisch umstrittenen Sanierungsvorhaben nunmehr die Möglichkeit geben, dass Umweltverbände die Verbindlichkeitserklärung von Sanierungsplänen gerichtlich überprüfen lassen. Dies kann mit Blick auf die Verfahrensdauer derartiger Rechtsstreite – das Verfahren zur Kessler-Grube lief schon bis zu seiner Beendigung ohne abschließende gerichtliche Entscheidung fast 10 Jahre – zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung von Sanierungsvorhaben führen. Strategisch kann es sich bei solchen Vorhaben deshalb anbieten, Interessentenkreise aus dem Umfeld der Umweltverbände bereits frühzeitig in die Sanierungsplanung einzubinden, um so spätere gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Darüber hinaus wird zukünftig im Zuge der Sanierungsplanung regelmäßig eine SUP-Vorprüfung durchzuführen sein. Dies war in der Praxis bislang unüblich; ein entsprechendes rechtliches Erfordernis hat sich aus der früheren Rechtsprechung auch nicht ergeben. Da die für die Durchführung einer SUP-Vorprüfung erforderlichen Informationen und Unterlagen vielfach schon im weiteren Rahmen der Vorbereitung des Sanierungsplans benötigt werden, wird sich der zusätzliche Aufwand dafür zwar häufig in Grenzen halten. Gleichwohl bedarf auch dieser zusätzliche Schritt zukünftig einer sorgfältigen Prüfung und Be-

arbeitung mit Blick auf die individuelle Situation des Falls sowie entsprechend weiteren (Zeit-)Aufwands in der Sanierungsplanung.

## 6. Ausblick

Abschließend dürfte zwar nicht zu erwarten sein, dass das Instrument der Verbindlichkeitserklärung von Sanierungsplänen aufgrund der neuen Rechtsprechung des BVerwG nunmehr gänzlich an praktischer Attraktivität verlieren wird. Insgesamt werden die Vorteile eines solchen Vorgehens weiterhin häufig überwiegen.

Bei der Umsetzung komplexer Sanierungsvorhaben mittels für verbindlich erklärter Sanierungspläne werden aber sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch mit Blick auf den erforderlichen Aufwand zusätzliche Aspekte zu berücksichtigen sein. Dabei wird auch das nunmehr bestehende Risiko inhaltlich komplexer und langwieriger Gerichtsverfahren mit Umweltverbänden nicht zu vernachlässigen sein.

Ob die neuen Anforderungen der Rechtsprechung zur Durchführung einer SUP-Vorprüfung unter Umweltgesichtspunkten tatsächlich einen spürbaren Mehrwert für die Sanierungsplanung mit sich bringen werden, mag zumindest fraglich sein. Vor dem Hintergrund der landläufig politisch bemühten Themen von Planungsbeschleunigung und Entbürokratisierung dürfte die Entscheidung des BVerwG insoweit jedenfalls kaum einen Fortschritt bedeuten.

## Autorenschaft

### Dr. Michael Gayger

Rechtsanwalt und Partner im Bereich  
Öffentliches Wirtschaftsrecht/Umweltrecht  
avocado rechtsanwälte  
Spichernstraße 75–77  
50672 Köln  
[m.gayger@avocado.de](mailto:m.gayger@avocado.de)

Dr. Gayger war als Parteivertreter am hier besprochenen Verfahren vor dem BVerwG beteiligt.