

Gefährdungsabschätzung in der Altlastenpraxis – umweltrechtliche Bewährungsprobe für den Rechtsstaat?

Von Rechtsanwalt Dr. Matthias Dombert, Köln

A. Problemstellung

Altlastenfragen haben sich nicht nur zum umweltpolitischen, sondern mehr und mehr auch zum städtebaulichen Dauerbrenner entwickelt. In manchen Städten der Bundesrepublik ist nahezu $\frac{1}{3}$ des jeweiligen Stadtgebietes als Altlastenverdachtsfläche aufzufassen; im Mittel liegt der Anteil bei etwa 5 %¹⁾. In den Großstädten und Ballungsregionen bewegen sich die Flächenanteile im Durchschnitt zwischen 6 und 12 %²⁾.

Befürchtete und vorhandene Bodenbelastungen wirken sich auf den Grundstücksmarkt nicht unerheblich aus. Die Verkaufsbereitschaft privater Grundstückseigentümer wird in vielen Fällen drastisch gebremst. Umgekehrt wird die Reaktivierung brachliegender Flächen erschwert, weil Investoren vor der Übernahme zurückschrecken. Der Grund für diese restriktive Haltung hat in beiden Fällen einen Namen: Es handelt sich um die polizeirechtliche Verursacherhaftung.

Grundstückseigentümer wie Kaufinteressenten befürchten, nach Bekanntwerden der Verkaufsabsichten von den zuständigen Behörden zu Untersuchungs- und/oder Sanierungsmaßnahmen herangezogen zu werden³⁾. Dies führt dazu, daß Flächen zurückgehalten und dem Grundstücksmarkt entzogen werden.

Ebenso wie ein investitionsberechtigtes Unternehmen, das an eine Betriebserweiterung auf einem vorbelasteten Grundstück denkt, sieht sich der potentielle Grundstücksverkäufer der nicht unwichtigen Frage ausgesetzt, ob der vorhandene Kontaminationsherd das Risiko einer behördlichen Inanspruchnahme aufwirft. Die Altlastenbewertung und die sich anschließenden Rechtsfolgen stellen eine der Kernfragen dar, denen sich die Altlastenpraxis gegenüber sieht. Dies ist letztendlich eine Folge des Umstandes, daß es bisher nur in Ansätzen gelungen ist, das Umweltproblem der Altlasten in rechtlicher Hinsicht befriedigend zu erfassen. Es wirkt geradezu wie ein Anachronismus, daß die speziellen Umweltschutzgesetze der Bundesrepublik – die vorrangig einen umfassenden Umweltschutz gewährleisten sollen – zur Regelung des Altlastenproblems nur bedingt geeignet sind und in der Praxis nichts anderes übrig bleibt, als Untersuchungs- oder Sanierungsanordnungen auf die Vorschriften des Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechtes zu stützen⁴⁾.

In allen Bundesländern ist es danach Aufgabe der zuständigen Ordnungsbehörden, bei Sachlagen einzuschreiten, die ohne das Einschreiten zu einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit führen würden, was etwa dann der Fall wäre, wenn bei einer vorhandenen Kontamination die Gefahr besteht, daß Gesundheit, Boden, Tiere oder Pflanzen beeinträchtigt wird. Eine „Gefahr“ in diesem Sinne liegt vor, wenn die objektive, nicht entfernte Möglichkeit eines Schadenseintrittes besteht⁵⁾. Es ist also eine Prognose erforderlich:

Um die Annahme einer „Gefahr“ zu begründen, müßte der hypothetische Geschehensablauf zu einem Schaden führen können. Dies läßt sich in der Altlastenpraxis im Regelfall

nicht so einfach bewerkstelligen, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag. Die Bewertung der vorhandenen Umweltgefährdung gehört nach wie vor zu den umstrittenen Diskussionspunkten der Altlastenthematik. Sie hat in zweierlei Hinsicht Bedeutung:

Sie entscheidet zum einen über die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen, zum anderen darüber, ob Beeinträchtigungen toleriert, gerade noch hingenommen werden können oder ob eine Überwachung oder Sanierung in Angriff zu nehmen ist⁶⁾. Für den Grundstückseigentümer entscheidet die Bejahung eines zu erwartenden Schadenseintrittes darüber, ob er mit einer behördlichen Inanspruchnahme rechnen muß, also von der Behörde zwangsweise zu Untersuchungs- und/oder Sanierungsmaßnahmen herangezogen werden kann⁷⁾. Diese Inanspruchnahme bringt unübersehbare Härten mit sich: Polizeirechtliche Haftung aufgrund der eben genannten Generalklausel bedeutet, daß Verschuldungsgesichtspunkte unerheblich sind. Behördliche Inanspruchnahme bedeutet in der Regel aber volle Kostentragung: Wer als Störer zur Altlastensanierung in Anspruch genommen wird, hat die Kosten der Sanierung zu tragen. Daß diese Inanspruchnahme für Grundstückseigentümer existenzbedrohende Auswirkungen haben können, bedarf keiner weiteren Erläuterung⁸⁾.

B. Altlastenbewertung in der Rechts- und Verwaltungspraxis

Angesichts der Bedeutung der Gefahrenbewertung sollte man meinen, daß in diesem Punkt bereits weitgehend Klarheit über Voraussetzungen, Kriterien und Durchführung herrsche. Dies ist nicht der Fall. Im Gegenteil: Die Gefahrenbewertung in der Altlastenpraxis kann getrost als schillernd, schwankend und schwer berechenbar gekennzeichnet werden. Ein abschließendes, eine einheitliche Beurteilung ermöglichendes und verbindliches Bewertungssystem fehlt. Dem Einzelgutachter bleibt der zweifelhafte Vorteil, sich mangels objektiver und einheitlicher Bewertungskriterien eigene Maßstäbe entwickeln und nach eigenen Plausibilitäts Gesichtspunkten festlegen zu müssen⁹⁾. Daß selbst bei dem-

¹⁾ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Altlasten, Sondergutachten 1989, Tz 19, 20; abgek. SRU.

²⁾ Deutsches Institut für Urbanistik, zit. nach NVwZ 1990, 349.

³⁾ Siehe dazu Anhörung von Sachverständigen zur Mobilisierung von Industrie- und Gewerbeflächen, Landtag Nordrhein-Westfalen LT-DrS 10/1265-57.

⁴⁾ Dazu ausführlich *Dombert*, Altlastensanierung in der Rechtspraxis, Berlin 1990, S. 33 ff.

⁵⁾ Dazu BVerwGE 28, 310, 315, s. auch *Kunig/Schwärmer/Versteyl*, AbfG, Anh. § 10, Rdnr. 11.

⁶⁾ BMFT, Statusbericht zur Sanierung von kontaminierten Standorten, Bonn 1986, S. 61.

⁷⁾ Ausführlich zu den Inhalten zulässiger Maßnahmen: *Dombert*, a. a. O., S. 54 ff.

⁸⁾ Zu den Kosten von Sanierungs- und Untersuchungsmaßnahmen: *Dombert* a. a. O., S. 44 f.; 46 ff.

⁹⁾ SRU, Tz. 388.

selben Bewertungsobjekt verschiedene Gutachter zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können, versteht sich beinahe zwangsläufig von selbst. Die Praxis hat dies erkannt. Sie ist zudem durch begrenzte Finanzmittel und Untersuchungskapazitäten gezwungen, andere Bewertungsschemata zu entwickeln. Dies hat dazu geführt, daß sich die Altlastenpraxis unterschiedlichster, von Bundesland zu Bundesland differierender Bewertungsschemata bedient, mit deren Hilfe zum einen die Festlegung weiterer Untersuchungen, zum anderen das Für und Wider einer Sanierungsentscheidung vorbereitet wird. Die Notwendigkeit von klar ablesbaren Bewertungshilfen hat zur Folge, daß auf Bewertungsmaßstäbe in Form von Schwellen-, Richt- und Grenzwerten zurückgegriffen wird, die für ganz andere Anwendungsbereiche entwickelt worden sind¹⁰⁾. Ob es um die Heranziehung der Klärschlammverordnung, die Trinkwasserverordnung, den Katalog wassergefährdender Stoffe, um Futtermittelgrenzwerte oder Lebensmittelrichtwerte geht, ob die sogenannte Holländische Liste oder die nutzungsbezogenen Schwellenwertvorschläge des britischen ICRC in Rede stehen, allen ist eines gemein: Den meisten dieser Bewertungsmaßstäbe ist aus rechtlicher Sicht mit Vorsicht zu begegnen. Die Erfahrung zeigt, daß in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen eine Bewertung des Gefährdungspotentials unter Heranziehung der vorstehend genannten Regelwerke erfolgt, obwohl das jeweilige Regelwerk nicht einschlägig ist:

So ist schon bei der Anwendung ausländischer Regelwerke, insbesondere der immer wieder anzutreffenden Holländischen Liste zweifelhaft, ob die anders gelagerten hydrogeologischen Bedingungen in der Bundesrepublik eine Übertragbarkeit der für niederländische Verhältnisse entwickelten Richtwerte überhaupt zulassen.

Auch der Anwendungsbereich der nationalen Regelwerke wird begrenzt sein. So ist es höchst fraglich, ob die Sanierungsbedürftigkeit bei einer Grundwasserkontamination nach der Trinkwasserverordnung beurteilt werden kann. Die Trinkwasserverordnung soll eben – wie der Name sagt – die Anforderungen an Wasser regeln, das zum menschlichen Gebrauch bestimmt ist. Der Wirkungsumfang der Trinkwasserverordnung ist zudem begrenzt. Die Trinkwasserverordnung umfaßt nur wenige organische Substanzen, die altlastentypischen Stoffe, wie Benzol oder Vinylchlorid fehlen. Schließlich kann aus einer Überschreitung der in der Trinkwasserverordnung genannten Werte nicht geschlossen werden, daß Sanierungsmaßnahmen unverzüglich durchzuführen sind. Nur das aber würde den Eingriff nach Allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht rechtfertigen.

C. Rechtsstaatsprinzip und Gefährdungsabschätzung

Versuche auf Länderebene, den erkannten Schwächen der erwähnten Bewertungsschemata entgegenzuwirken, sind nicht zu übersehen. Die Praxis der Gefährdungsabschätzung ist gleichwohl verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Neben Bedenken aus dem Gleichheitsgrundsatz ist es vor allem Art. 20 Abs. 3 GG, der eine Überprüfung der Verwaltungshandhabung gebietet und ein durchschaubares, nachprüfbares, einheitlich praktiziertes Bewertungsverfahren fordert¹¹⁾.

Art. 20 Abs. 3 GG bestimmt, daß die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Zum Rechtsstaatsprinzip gehört auch das Gebot der Rechtssicherheit¹²⁾. Es gebietet, grundrechtsrelevante Vorschriften

in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so klar zu formulieren, daß die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten danach einrichten kann¹³⁾. Das Grundgesetz will Berechenbarkeit. Der Bürger soll disponieren und – so mag man gerade in diesem Zusammenhang ergänzen – investieren können. Eingriffe der Verwaltung sollen planbar und kalkulierbar sein.

Genügt das Recht der Altlastensanierung diesen Anforderungen? Rechtliche Defizite sind nicht zu übersehen. Dabei ist nicht zu beanstanden, daß Maßnahmen der Erkundung und/oder Sanierung an die Feststellung einer „Gefahr“ anknüpfen. Da ein einheitliches Gefahermittlungssystem mit Bindungswirkung für alle Altlastenbehörden in der Bundesrepublik fehlt, ist zwar die Wahrscheinlichkeit divergierender Verwaltungsentscheidungen nicht zu übersehen; doch wird man hierin noch keinen Verfassungsverstoß sehen können. Daß der Gesetzgeber sich eines unbestimmten Rechtsbegriffes wie des Gefahrenbegriffes bedient, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden¹⁴⁾. Das Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetzgeber nicht, Gesetzestatbestände stets mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben¹⁵⁾.

Die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben läßt sich nicht immer in klar konturierten Rechtsbegriffe einfangen; die Verwaltung ist zur praktischen Handhabung auf unbestimmte Rechtsbegriffe angewiesen. Allerdings:

Welche Anforderungen an das Ausmaß der erforderlichen gesetzlichen Bestimmtheit im Einzelfall zu stellen sind, läßt sich nicht allgemein festlegen. Es kommt auf die Eigenart des zu regelnden Sachverhaltes an und die Intensität der Auswirkung der Regelung für den Betroffenen an¹⁶⁾. Nach beidem bestimmt sich, wie weit der Gesetzgeber regeln muß oder regeln darf.

Im Zusammenhang mit der Altlastensanierung gewinnt das Kriterium der „Eigenart des zu regelnden Lebenssachverhaltes“ besondere Bedeutung. Ähnlich wie im Bereich des technischen Sicherheitsrechts steht der Gesetzgeber auch im Altlastenrecht vor dem Zwang, zur Vermeidung von Gefährdungen des einzelnen oder der Allgemeinheit rechtliche Regelungen zu treffen. Er sieht sich aber gleichzeitig mit den besonderen Schwierigkeiten konfrontiert, die in der Natur des Regelungsgegenstandes liegen. Gerade wenn man bedenkt, daß im Bereich der Altlastenbewertung die Dinge im Fluß sind, steht der Gesetzgeber vor dem Problem, hätte er tatsächlich einmal eine Regelung getroffen, diese laufend auf den jeweils neuesten Stand zu bringen: Diesem Dilemma kann der Gesetzgeber allerdings durch die Schaffung von Umweltstandards entgegenwirken¹⁷⁾. Die Schwierigkeiten der verbindlichen Konkretisierung und laufenden Überarbeitung und Anpassung können von der gesetzgeberischen auf die administrative Ebene verlagert werden, in dem – beispielsweise – Verwaltungsvorschriften den unbestimmten Rechtsbegriff ausfüllen und konkretisieren.

¹⁰⁾ S. den Überblick bei ARGEBAU, Altlasten im Städtebau, Köln, S. 45 f.

¹¹⁾ So auch SRU, Tz. 399.

¹²⁾ M. w. N. Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 20, Rdnr. 23.

¹³⁾ BVerfGE 21, 79; 62, 183.

¹⁴⁾ Leibholz/Rinck/Hesselberger, Art. 20, Rdnr. 24.

¹⁵⁾ BVerfGE 78, 212.

¹⁶⁾ BVerfGE 48, 222.

¹⁷⁾ Zum Begriff *Bender/Sparwasser*, Umweltrecht, Heidelberg 1988, Rdnr. 239; Jarass NJW 1987, 1226; Salzwedel NVwZ 1987, 277.

Im Umweltrecht geschieht dies allenthalben: ob der Gesetzgeber verlangt, „schädliche Umwelteinwirkungen“ zu vermeiden, ob der „Stand der Technik“ einzuhalten ist oder die „anerkannten Regeln der Technik“ beachtet werden sollen – immer handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, bei denen nähere Regelungen erforderlich sind, um sie in präzise definierte und handhabbare Größen umzusetzen¹⁸⁾.

Geht man von der Zielsetzung aus, ist kein Grund ersichtlich, gerade den wichtigem Umweltbereich der Altlastensanierung eine Anwendung von Umweltstandards vorzuenthalten. Umweltstandards haben drei Zielsetzungen: Sie sollen zum einen den Vollzug unbestimmter Rechtsbegriffe für die entscheidende Behörde erleichtern. Sie sollen zum anderen den behördlichen Entscheidungsvorgang beschleunigen und abkürzen und sie sollen schließlich die Vorhersehbarkeit der Behördenentscheidung erhöhen¹⁹⁾.

Will man ihnen allerdings in bezug auf Betroffene, Behörden und möglicherweise Bindungswirkung in bezug auf Gerichte beimessen, müssen Umweltstandards auch im Altlastenrecht bestimmten Anforderungen genügen: Umweltstandards stützen sich stets auf wissenschaftlich gesicherte oder vertretbare Annahmen. Ab welcher Grenze etwa ein bestimmter Schadstoff zu Gesundheitsschäden führen kann, läßt sich nur unter Beteiligung entsprechender Sachverständiger zuverlässig beurteilen. Zudem ist eine politische oder wertende Entscheidung vonnöten²⁰⁾, ob der vorgefundene Umweltzustand gerade noch oder nicht mehr hinzunehmen ist.

Auch wenn Rechtsprechung und Wissenschaft zunehmend Schwierigkeiten haben, im Bereich der Altlastensanierung Schutz- von Vorsorgezielen zu trennen, wird es, da es im hier interessierenden Zusammenhang vornehmlich um Gefahrenbeseitigung geht, vordringlich um die Schaffung von Schutzstandards gehen. Hierzu können Prüf-, Orientierungs-, Referenz- und Höchstwerte dienen.

Orientierungs- und Referenzwerte scheinen am wenigsten tauglich zu sein. Orientierungswerte sind Hilfsgrößen zur Beurteilung eines Kontaminationspotentials, die anderen Gesetzen und Regelwerken entnommen sind und die von daher immer den Zweifel der Übertragbarkeit mit sich bringen²¹⁾. Referenzwerte beschreiben die Stoffkonzentrationen in nichtspezifisch kontaminierten Medien. Sie dienen in erster Linie der Beschreibung eines Zustands normaler geogener oder anthropogener Belastung. Dementsprechend hat die Rechtsprechung auf der bloßen Überschreitung von Referenzwerten noch nicht die Annahme einer Gefahr gefolgert²²⁾.

Den größten Nutzen versprechen kombinierte Prüf- und Höchstwerte. Prüfwerte sind stoffbezogene Konzentrationswerte, die dazu dienen, Art und Ausmaß der Gefährdung eines bestimmten Umweltmediums durch einen Schadstoff abzuschätzen und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zu beurteilen²³⁾. Ist bei ihnen im Falle der Wertüberschreitung noch ein Bündel von Maßnahmen möglich, kommt bei überschrittenen Höchstwerten nur eine einzige in Frage: die Durchführung der Sanierung. Die Überschreitung von Höchstwerten begründet regelmäßig die Annahme einer Gefahrensituation²⁴⁾.

In rechtlicher wie in technischer Hinsicht gebietet der Einsatz von Prüf- und Höchstwerten aber eine Einschränkung. Bereits in technischer Hinsicht wird immer wieder darauf verwiesen, daß die Anwendung formalisierter Bewertungsverfahren der spezifischen Einzelfallsituation nicht ge-

recht wird, da eben nicht die Möglichkeiten hoher anthropogener und geogener Stoffgehalte mit berücksichtigt und schließlich nicht hinreichend gewichtet wird, daß die Gefährdung auch von der Empfindlichkeit der berührten Schutzgüter und Nutzungsart abhängt²⁵⁾. In rechtlicher Hinsicht gilt ähnliches: Angesichts der weitreichenden Wirkung der polizeirechtlichen Störerhaftung darf der Gefahrenbegriff nicht strapaziert werden²⁶⁾. Gerade nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist der Verursacher vor übermäßiger Inanspruchnahme zu schützen. Für ihn ist wichtig, daß dem Gefahrenbegriff eine individualisierende Betrachtung zugrunde liegt, die die Einbeziehung der konkreten örtlichen Gegebenheiten, wie Vorbelastung oder Nutzungssituation, ermöglicht²⁷⁾. Es macht bei gleicher Bodenbelastung eben einen Unterschied, ob eine Fläche als Wohngebiet, Grünfläche oder Freifläche genutzt wird oder nach einem Bebauungsplan der Gemeinde genutzt werden soll²⁸⁾. Dies bedeutet, daß rechtlich überzeugende Altlastenwerte nicht nur nach den betroffenen Umweltmedien, sondern auch nach der abstrakten Schutzwürdigkeit des betroffenen Schutzgutes, insbesondere der Empfindlichkeit der ausgeübten Nutzungen oder verwirklichten Funktionen zu differenzieren haben. Die Ansätze der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) gehen in diese Richtung. Sie müssen zudem dem Relativierungsbedarf für den Einzelfall Genüge tun. Die Beurteilung der örtlichen Situation muß möglich bleiben. Umweltstandards können bei dem Bereich der altlastenrechtlichen Gefahrenbewertung nur solche Werte sein, die mit diesem Relativierungsvorbehalt versehen werden. Die Überschreitung des Wertes löst eine Einzelfallprüfung, nicht aber bereits eine konkret vorgeschriebene Maßnahme aus (vgl. „Signalwerte“ Ziff. 2.5.2 i. V. mit Ziff. 2.2.1.2 der TA Luft). Mit Überschreitung der Prüfwerte steht damit eben noch nicht zwingend fest, daß auch eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne verursacht worden ist. Werden die Prüfwerte allerdings eingehalten, ist davon auszugehen, daß von dem Standort keine Gefahr ausgeht²⁹⁾.

Nur wäre die Einführung eines derartigen Bewertungsverfahrens noch kein Wert an sich. Entscheidender Gewinn ist für die Praxis mit ihnen dann verbunden, wenn Prüf- und/oder Höchstwerte länderübergreifend und verbindlich wären. Das Maß der Bindungswirkung bestimmt sich nach der Frage, inwieweit bei der Schaffung von Bewertungsverfahren Anforderungen an Zustandekommen und inhaltlicher Ausgestaltung von Umweltstandard beachtet werden. Besonders der Verfahrensgang ist wesentlich: Will man vom bloßen Empfehlungscharakter hin zum stärkeren Verbindlichkeitsgrad, ist darauf zu achten, daß Prüf- und Höchstwerte in einem möglichst transparenten Verfahren zustande kommen, zudem die wesentlichen Grundannahmen und

¹⁸⁾ Jarass NJW 1987, 1225 ff.

¹⁹⁾ Jarass NJW 1987, 1225.

²⁰⁾ Zu beidem: Jarass, NJW 1987, 1226; Salzwedel NVwZ 1987, 277.

²¹⁾ SRU, Rz. 848.

²²⁾ VG Berlin UPR 1987, 238.

²³⁾ SRU, Tz. 843.

²⁴⁾ SRU, Rz. 850.

²⁵⁾ SRU, Tz. 395.

²⁶⁾ SRU, Tz. 837.

²⁷⁾ SRU, Tz. 838.

²⁸⁾ OVG Münster, NVwZ 1985, 355.

²⁹⁾ So auch SRU, Tz. 844.

Bewertungen nachvollziehbar und begründbar sind³⁰). Anders als in anderen Umweltgesetzen fehlt zwar beim Recht der Altlastensanierung ein gesetzgeberischer Auftrag zur Einrichtung und Schaffung eines derartigen Sachverständigengremiums. In rechtlicher Hinsicht hindert dies die Bundesländer jedoch nicht daran, ein eben solches Gremium ins Leben zu rufen. Es ist kein rechtliches Argument ersichtlich, das die Länder davon abhalten würde – ähnlich wie in der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall –, die wesentlichsten Kontaminations- und Stoffschemas zu erarbeiten und ein Szenario für die einheitliche Untersuchung, Bewertung und Sanierung von Altlasten zu entwerfen. Dies kann durch eine in dem Expertengremium abgestimmte Länderverwaltungsvorschrift geschehen, dies mag auch – wie vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen vorgeschlagen³¹) – über die Novellierung des Bundesabfallgesetzes und die Schaf-

fung einer Ermächtigung zum Erlaß normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften geschehen. Der Vorteil der hierdurch erzielt würde, ist nicht von der Hand zu weisen:

Es wäre damit die Möglichkeit gegeben, verbindliche Entscheidungshilfen zur Altlastenbewertung an die Hand zu bekommen. Es wäre Bürgern und Behörden die Möglichkeit gegeben, Behördenentscheidungen vorherzusehen oder aber – nachträglich gesehen –, zuverlässig auf ihre Richtigkeit hin zu kontrollieren. Der Rechtsstaat wäre allemal der Gewinner.

³⁰) *Salzweidel*, NVwZ 1987, S. 277.

³¹) SRU, Tz. 357.