

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,
vertreten durch xxxxxxxxxxxx

Antragstellerin

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch die Landesadvokatur Bayern

Antragsgegner

wegen

Anordnung zum Grundwasserschutz (Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);
hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 17. Dezember 1991,
erläßt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat,
durch

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bernhardt als Vorsitzenden und die Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Gerhardt und Graf zu Pappenheim ohne mündliche Verhandlung am 24. April 1992
folgenden

Beschluß:

- I. Der Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 17. Dezember 1991 wird in den Nummern I. und II. abgeändert.
- II. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Bescheid des Landratsamts Ebersberg vom 17. September 1991 wird wiederhergestellt.
- III. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- IV. Der Wert des Streitgegenstands wird für das Beschwerdeverfahren auf 10.000 DM festgesetzt.

Gründe:

I.

Das Verfahren betrifft die sofortige Vollziehbarkeit von Bodenkundungsmaßnahmen im Zusammenhang der Altlastensanierung.
Mit Bescheid vom 17. September 1991 gab das Landratsamt Ebersberg

der Antragstellerin unter Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit auf, auf dem Gelände des ehemaligen Eisenbahnschwellenwerks in Kirchseeon nördlich der Bahnlinie München-Rosenheim näher bestimmte Bodenuntersuchungen durchführen zu lassen. Zur Begründung des auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG gestützten Bescheids führte das Landratsamt aus: Orientierende Untersuchungen anlässlich der Feststellung gravierender Bodenverunreinigungen südlich der Bahnlinie (sog. IVECO-Gelände) hätten Belastungen mit polycyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), Quecksilber, Blei und Zink ergeben; auf dem Gelände befänden sich ein Kindergarten, eine Wohnsiedlung mit Grünflächen sowie Einfamilienhäuser mit Hausgärten; zur genaueren Einschätzung gesundheitlicher Risiken und einer etwaigen Grundwassergefährdung forderten das Gesundheitsamt und das Wasserwirtschaftsamt sofortige weitere Untersuchungen. Es liege eine konkrete Gefahr vor; die angeordneten Untersuchungen seien verhältnismäßig; die Antragstellerin könne als Handlungsstörer zur Sanierung herangezogen werden.

Die Antragstellerin hat Widerspruch eingelegt, über den noch nicht entschieden ist. Ihren Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluß vom 17. Dezember 1991 ab.

Die Antragstellerin hat Beschwerde eingelegt, mit der sie ihr Aufschubbegehren weiterverfolgt. Sie ordnet die angeordneten Untersuchungen der Gefahrerforschung zu, die ihr nicht auferlegt werden dürfe, und rügt eine fehlerhafte Störerauswahl. Der Antragsgegner tritt der Beschwerde entgegen und beantragt, sie zurückzuweisen.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde ist zulässig und begründet. Die Voraussetzungen für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Bescheids vom 17. September 1991 liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt und nach gegenwärtigem Erkenntnisstand nicht vor (§ 80 Abs. 5 VwGO).

Gemäß Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG können von einem Verantwortlichen - die diesbezüglichen Fragen bedürfen hier keiner Erörterung - Bodenerkundungen nur bei Vorliegen einer Gefahr zur Vorbereitung einer gebotenen Sanierung verlangt werden; begründen m.a.W. die bislang gewonnenen Erkenntnisse nur einen Gefahrenverdacht, hätte der Antragsgegner im Widerspruchsverfahren den Sachverhalt weiter aufzuklären; letzteres ist hier der Fall. Die vorliegenden "orientierenden" Erhebungen und deren Bewertung durch die Fachbehörden des Antragsgegners lassen nicht erkennen, daß ohne schadenverhütende Eingriffe die Bodenverunreinigungen in absehbarer Zeit wahrscheinlich zu einer Beeinträchtigung der Gesundheit oder des Grundwassers führen. Die Feststellung einer Schadstoffbelastung des Bodens allein genügt nicht zur Annahme einer Gefahr für diese Rechtsgüter, vielmehr ist behördlicherseits auch der Verlauf einer mögli-

chen Schadensverursachung zu klären und anhand der diesen bestimmenden Umständen nach den rechtlichen Kriterien der Gefahrenabwehr (Wahrscheinlichkeitsmaßstab) zu bewerten. Solange die im folgenden dargelegten Fragen nicht geklärt sind, besteht kein dringendes öffentliches Interesse an der Einleitung von Sanierungsmaßnahmen.

Die Untersuchungen des Instituts für Umweltschutz und Wasseruntersuchungen GmbH (IFUWA) vom 6. und 16. November 1990 beschränkten sich auf Bodenproben aus einer Tiefe von 0,5 - 1 m. Sie ergaben, bezogen auf die Werte der "Holland-Liste" (A-Werte: Hintergrundkonzentration, Anforderungen an Trinkwasser; B-Werte: nähere Untersuchung veranlaßt; C-Werte: Sanierungsuntersuchung nahegelegt) für Quecksilber an je zwei (von insgesamt 16) Meßpunkten Überschreitungen des B-Werts sowie des C-Werts, für Zink an drei Meßpunkten Überschreitungen des B-Werts und an einem Meßpunkt eine des C-Werts, für Blei an zwei Meßpunkten Überschreitungen des B-Werts und schließlich für PAK (gesamt) an fünf Meßpunkten Überschreitungen des B-Werts. Die Analyseergebnisse führten nach Einschätzung des mit den Untersuchungen beauftragten Instituts nicht zu der Annahme, daß gravierende Schadstoffkonzentrationen vorlägen, die einen sofortigen Handlungsbedarf erzeugten; zur Absicherung der bisherigen Befunde sollten jedoch weitere Proben an den Meßpunkten, an denen erhöhte Werte an Quecksilber, Zink und PAK festgestellt worden seien, genommen und die Belastungen in ihrer vertikalen und horizontalen Ausdehnung genauer erfaßt werden; zumindest stichprobenartig sollten die PAK-Analysen auf weitere Parameter ausgedehnt werden; im Bereich des ehemaligen Teerölbehälters hätten Untersuchungen nicht durchgeführt werden können, hier müsse jedoch von einem größeren Schadstoffpotential ausgegangen und dementsprechend eine Untersuchung festgesetzt werden.

Das Wasserwirtschaftsamt München hielt aufgrund vorstehender Untersuchungen die Besorgnis einer Grundwasserverunreinigung für gegeben und erachtete weitere Erkundungsmessungen für erforderlich; zur Abschätzung einer Gefährdung des Grundwassers seien außer den festgestellten Konzentrationen noch andere Faktoren ausschlaggebend wie Eluierbarkeit, Mobilität und Tiefenlage der Schadstoffe (Stellungnahme vom 20. März 1991). Aussagen zur Beschaffenheit des Bodens sowie des Grundwassers (Abstand zur Oberfläche, Fließrichtung und -geschwindigkeit, Qualität [Vorbelastungen?]) im untersuchten Bereich machte das Wasserwirtschaftsamt nicht; ebensowenig forderte es bestimmte Sanierungsmaßnahmen in Konsequenz der vorliegenden Untersuchungen.

Das Staatliche Gesundheitsamt Ebersberg hielt im Ergebnis sofortige Sanierungsmaßnahmen aus gesundheitlicher Sicht nicht für notwendig, forderte jedoch sofortige weitergehende "Untersuchungen, die eine genauere Einschätzung möglicher gesundheitlicher Risiken erlauben"; erfaßt werden müßten insbesondere die wegen ihrer Nutzung besonders sensiblen Areale, die oberflächennahen Bodenschichten und die Bio-Verfügbarkeit der Schadstoffe, wobei es vor allem auf die Zustandsform des Quecksilbers ankomme. Die umfängliche Äußerung des Gesundheitsamts vom 24. Januar 1991 ist durchgängig

davon gekennzeichnet, daß wesentliche Beurteilungskriterien zur Abschätzung von Gesundheitsgefahren noch nicht vorlägen bzw. tolerierbare Konzentrationen nicht überschritten seien. Soweit von einem langfristigen Sanierungsbedarf ausgegangen wird (vgl. S. 16 f.), sind die Ausführungen erkennbar von Grundsätzen der Gesundheitsvorsorge geprägt.

Nach alledem hält der Verwaltungsgerichtshof nicht für hinreichend geklärt, ob aus Gründen der Gefahrenabwehr überhaupt eine Bodensanierung geboten ist; damit ist noch kein Raum für die nach allgemeinem Sicherheitsrecht allein bestehende Möglichkeit, einem Verantwortlichen die Klärung aufzubürden, wie und in welchem Umfang diese vonstatten zu gehen hat. Die beteiligten Fachbehörden haben überzeugend dargetan, daß wesentliche Parameter zur Beurteilung der Gefährlichkeit der festgestellten Schadstoffbelastungen des Bodens noch nicht untersucht sind; dies gilt namentlich für die Einbindung der Schadstoffe in den Boden und ihre vertikale Verteilung (insbesondere zur Eluierbarkeit vgl. BayVGH vom 22. Oktober 1991 Az. 22 CS 91.1796). Die Überschreitung der B- und C-Werte der sogenannten Hollandliste indiziert nicht ohne weiteres eine Gefahrenlage und enthebt die Sicherheitsbehörden nicht der Pflicht, anhand der jeweiligen Umstände eine solche nachzuweisen. Das Vorkommen von Schwermetallen, analytisch nur in elementarer Form erfaßt, und von PAK in einer Tiefe von 0,5 - 1 m genügt hier zum Nachweis um so weniger, als die erfaßte Schicht zu einer größtenteils künstlichen Bodenauffüllung gehört, über den weiteren Untergrund keine sicheren Kenntnisse vorliegen (vgl. IFUWA vom 16. November 1990 Vorbemerkungen a. E.) und die bereits näher erfaßten Bodenbelastungen südlich der Bahnlinie (sog. IVECO Gelände) nicht zu einer feststellbaren Grundwasserverunreinigung geführt haben (Bericht des Landratsamts Ebersberg vom 17. April 1991).

Kosten: § 154 Abs. 1 VwGO.

Streitwert: § 13 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 3 GKG.

Dr. Bernhardt

Dr. Gerhardt

Graf zu Pappenheim