

Bayer. Verwaltungsgericht München

In der Verwaltungsstreitsache

xxxxxxxxxxxxxx

-Antragstellerin -

gegen

den Freistaat Bayern, - Antragsgegner -
vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft München

wegen

**Vollzug der Wassergesetze
Altlastensanierung;
hier: Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO**

erläßt das Bayer. Verwaltungsgericht München, 2. Kammer, unter
Mitwirkung der Vorsitzenden Richterin am Verwaltungsgericht
von Lepel sowie des Richters am Verwaltungsgericht Dr. Mayr
und der Richterin Müller

am 17. Dezember 1991

ohne mündliche Verhandlung folgenden

Beschluß:

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des
Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 10.000,- DM festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Mit Bescheid vom 17.09.1991 gab das Landratsamt Ebersberg der Antragstellerin auf, auf dem Gelände des ehemaligen Eisenbahnschwellenwerkes in Kirchseeon im Bereich nördlich der Bahnlinie München-Rosenheim begrenzt durch die Fritz-Litzlfelder-Straße im Nordosten, die Koloniestraße sowie die Karl-Birkmayer-Straße im Norden und Nordwesten entsprechend dem dem Untersuchungsbericht der Institut für Umweltschutz und Bodenuntersuchungen GmbH (IFUWA) vom 16.11.1990 beigegebenen Lageplan Untersuchungen des Bodens auch in den oberflächennahen Schichten bis 0,5 m auf bestimmte Parameter vornehmen zu lassen. Als Parameter sind u.a. polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK), Quecksilber, Blei, Zink genannt.

Der Beschluß wurde für sofort vollziehbar erklärt. Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, auf dem oben beschriebenen Gelände sowie auf dem südlich der Bahnlinie München-Rosenheim gelegenen Gelände habe die Deutsche Reichsbahn bzw. die Bundesbahn von 1897 bis 1956 ein Schwellenimprägnierungswerk betrieben. Auf dem oben beschriebenen Gelände habe sich ein Lagerplatz für imprägnierte Schwellen sowie ein Teerölbehälter befunden. Nachdem auf dem südlich der Bahnlinie gelegenen Bereich Bodenuntersuchungen gravierende Verunreinigungen mit Schwermetallen und polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen erbracht hätten, seien hier ebenfalls von der Gemeinde Kirchseeon orientierende Untersuchungen auf PAK und Schwermetalle durchgeführt worden.

Die Prüfung durch die Fachbehörden habe ergeben, daß an verschiedenen Punkten Belastungen mit Quecksilber, Blei, Zink und PAK vorliegen würden. Diese Belastungen machten nähere Untersuchungen und eventuell eine Sanierung erforderlich. Zur Einschätzung der gesundheitlichen Risiken und einer Grundwassergefährdung hätten das Wasserwirtschaftsamt München - WWA - wie auch das Gesundheitsamt Ebersberg weitere Bodenuntersuchungen gefordert, zumal nach Aussage des WWA eine Gefahr der Grundwasserverunreinigung bestehe.

Da die Verunreinigungen des Bodens vor Inkrafttreten des Wasserhaushaltsgesetzes (01.03.1960) entstanden seien, komme als Rechtsgrundlage für die Anordnung Art. 7 Abs. 2 Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG) in Frage. Nach den vorliegenden Erkenntnissen liege eine konkrete Gefahr vor, da eine Gefährdung der Bevölkerung in absehbarer Zeit befürchtet werden müsse. Die belasteten Bereiche seien heute bebaut, es seien Hausgärten angelegt, Kinderspielplätze und ein Kindergarten seien angesiedelt.

Die Antragstellerin sei zur Sanierung heranzuziehen, sie bzw. ihr Rechtsvorgänger habe auf dem Gelände über annähernd 60 Jahre ein Schwellenimprägnierungswerk betrieben, bei dem die

nunmehr aufgefundenen Schadstoffe als Bestandteil der eingesetzten Imprägnierungsmittel (z.B. Carbolineum) verwendet worden seien. Die Antragstellerin stünde sohin als Verursacherin fest, zumal die nachfolgenden Nutzungen nicht geeignet gewesen seien, entsprechende Bodenbelastungen zu verursachen. Die Antragstellerin sei hier gemäß Art. 9 LStVG als Handlungsstörer heranzuziehen gewesen.

Maßgeblich für die Inanspruchnahme der Antragstellerin sei auch gewesen, daß die Gefahr wirksam und schnell durch die Inanspruchnahme eines Störers im Gegensatz zu 35 Störern (Hauseigentümern) beseitigt werden könne, zumal die Antragstellerin finanziell eher zur Beseitigung in der Lage sei und außerdem über technisches Personal verfüge, von dem die Sanierung unternehmensintern begleitet werden könne.

Selbst wenn in dem Kaufvertrag vom 26.01.1960 zwischen der Antragstellerin und der Gemeinde Kirchseeon ein Haftungsausschluß für die Antragstellerin enthalten sei, so bestünden zwischen den Rechtsnachfolgern der Gemeinde Kirchseeon und der Antragstellerin keine unmittelbaren bürgerlich-rechtlichen Beziehungen.

Auch könnte auf die Landesbehörden, die die Bebauung des Geländes zugelassen hätten, nicht zurückgegriffen werden, da sie nicht als Zustandsstörer und auch nicht als Handlungsstörer in Frage kämen.

Die Antragstellerin erhob mit Schriftsatz vom 17.10.1991 gegen den am 27.09.1991 zugestellten Bescheid Widerspruch und stellte mit Schriftsatz vom 14.10.1991, am 17.10.1991 beim Bayer. Verwaltungsgericht München eingegangen, Antrag gemäß § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wiederherzustellen.

Zur Begründung wurde im wesentlichen vorgetragen, es werde mit dem Bescheid eine Gefahrenforschung angeordnet, nicht aber eine Gefahrenbeseitigung. Dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut des Bescheides. Es obliege den Behörden, den Sachverhalt von sich aus zu ermitteln, die Gefahr sei nicht derart konkret festgestellt worden, um eine Gefahrenbeseitigung anordnen zu können.

Die Antragstellerin habe die Gefahr nicht geschaffen, es könne sein, daß das Gelände als Lagerplatz für imprägnierte Schwelken gedient habe, gleichwohl sei die Herkunft des Schadens nicht ausreichend nachgewiesen. Im übrigen habe die Gemeinde Kirchseeon durch Ausweisung des Geländes zu Wohnzwecken nach dem Erwerb von ca. 46.000 m² die Gefahr geschaffen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs könne die Gemeinde die Amtspflicht haben, das Gelände vor der Bebauung auf Verseuchung zu untersuchen. Die Behörde habe das Auswahlermessen falsch gehandhabt, der Ursprung des Schadens liege mindestens 30 Jahre zurück. Es kämen als Adressaten des Bescheides entweder die Gemeinde Kirchseeon als Erwerberin oder die jeweiligen

Grundstückseigentümer in Betracht.

Die Antragstellerin werde erheblich finanziell belastet, ohne daß eine rechtliche Verpflichtung der Antragstellerin offensichtlich sei. Im übrigen sei die Anordnung des Sofortvollzuges nicht ausreichend begründet worden, auch seien die Maßnahmen nicht dringlich.

Die Landesadvokatur München beantragte Abweisung des Antrages. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung sei ausreichend begründet. Die Antragstellerin sei auch zu Recht als Handlungsstörerin herangezogen worden. Dies ergebe sich daraus, daß die Verunreinigungen im Boden auf den Betrieb des Schwellenimprägnierungswerks zurückzuführen seien. Es wäre unbillig und auch nicht ermessensgerecht, in einem solchen Fall die derzeitigen Grundstückseigentümer als Zustandsstörer heranzuziehen. Die Antragstellerin stünde als Verursacherin den Gefahren näher als ihre späteren Rechtsnachfolger, so daß sie zu Recht als Verhaltensstörerin im Sinne des Art. 9 Abs. 1 Sätze 1 und 3 LStVG hätte in Anspruch genommen werden können. Wegen der überragenden Bedeutung des Grundwassers seien toxische Verunreinigungen des Grundwassers - wie hier - als Störung zu betrachten, die die Gesundheit der Menschen bedrohten.

In der mündlichen Verhandlung vom 17.12.1991 wiederholten die Parteien ihre bereits schriftlich eingereichten Anträge. Im übrigen wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

Der zulässige Antrag ist nicht begründet.

Ein Widerspruch hat gemäß § 80 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - aufschiebende Wirkung. Hat indessen die Behörde den sofortigen Vollzug im öffentlichen Interesse angeordnet, so kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung wiederherstellen (§ 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Im Rahmen seiner Entscheidung hat das Gericht sowohl zu prüfen, ob das von der Behörde angenommene öffentliche Interesse von dieser ordnungsgemäß begründet wurde, als auch, ob ein öffentliches Interesse am sofortigen Vollzug tatsächlich besteht. Bei der letztgenannten Prüfung ist auch auf die Erfolgsaussichten des eingelegten Rechtsmittels abzustellen, soweit dies im summarischen Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO überprüft werden kann. Ist das Rechtsmittel offensichtlich unbegründet oder unzulässig, scheidet ein berechtigtes Interesse an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung aus. Ist das Rechtsmittel jedoch offensichtlich begründet, so überwiegt

regelmäßig das Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung. Sind die Erfolgsaussichten offen, so kommt es darauf an, ob das öffentliche Interesse es verlangt, daß die Betroffenen sich jetzt schon so behandeln lassen müssen, als ob der Verwaltungsakt bereits unanfechtbar sei. Bei dieser Abwägung ist den Belangen der Betroffenen um so mehr Gewicht beizumessen, je stärker und irreparabler der Eingriff in ihre Rechte wäre (vgl. BVerfG vom 18.10.1973 DVBl 1974, 79). Bei der herausragenden Bedeutung, die der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs im Rahmen der Gewährung effektiven Rechtsschutzes zukommt, ist die Anordnung des sofortigen Vollzugs nur dann zu rechtfertigen, wenn das öffentliche Interesse an der Anordnung gegenüber den Belangen des Betroffenen eindeutig überwiegt.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Bescheid des Landratsamtes Ebersberg vom 17.09.1991 entspricht in formeller Hinsicht den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Sie ist bezogen auf die Besonderheit dieses Einzelfalles begründet worden. Die Anordnung hebt ausdrücklich auf ein besonderes gesteigertes Vollzugsinteresse ab gegenüber dem gewöhnlichen Vollzugsinteresse eines jeden Verwaltungsaktes. Mit Recht ist hier auf die überragende Bedeutung des Grundwassers hingewiesen worden sowie auf die drohenden Nachteile für die Bevölkerung bei einer Gefährdung des Grundwassers.

Bei Anwendung der oben genannten Grundsätze ist ein berechtigtes Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu verneinen, weil der von ihr eingelegte Widerspruch mit hinreichender Sicherheit keine Aussicht auf Erfolg hat.

Der angefochtene Bescheid ist zu Recht auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG gestützt. Der Betrieb des Schwellenimprägnierungswerks und damit auch der Betrieb des Lagerplatzes für die imprägnierten Schwellen wie auch die Lagerung des Teerölbehälters wurden 1957 von der Antragstellerin nach sechzigjährigem Betrieb dieser Anlagen eingestellt; damit sind die Verunreinigungen des Bodens vor Inkrafttreten der heutigen Wassergesetze erfolgt.

Die Rechtmäßigkeit der getroffenen Anordnung setzt weiter voraus, daß eine Störung im Sinne der genannten Vorschrift gegeben ist, daß die getroffene Anordnung der Beseitigung dieser Störung dient und nicht allein der behördlichen Sachverhaltsaufklärung, daß die Antragstellerin zur Beseitigung der Störung verpflichtet werden durfte und daß gegen keine sonstigen sicherheitsrechtlichen Grundsätze verstoßen wurde (vgl. dazu BayVGH, Beschl. vom 13.05.1986 Nr. 20 CS 86.00338, Natur + Recht 1987, S. 80 ff.). Wegen der überragenden Bedeutung des Grundwassers für das menschliche Leben (BVerfGE 58, 300 ff.)

und der hier im Sicherheitsrecht heranzuziehenden Wertungen des Wasserhaushaltsgesetzes - WHG - sind toxische Verunreinigungen des Grundwassers als Störungen im Sinne des Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG anzusehen, d.h. als Störungen, die die Gesundheit von Menschen und die Sachwerte bedrohen, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint. Eine solche Störung ist hier gegeben.

Aus den beiden Gutachten der IFUWA vom 16.11.1990 und vom 06.11.1990, welche im Auftrag des Marktes Kirchseon erstellt wurden, geht hervor, daß Verunreinigungen des Bodens in dem oben beschriebenen Bereich mit den Schwermetallen Quecksilber, Zink und Blei sowie in erheblichem Umfang mit PAK vorliegen. Nach der Stellungnahme des Staatlichen Gesundheitsamtes Ebersberg vom 24.01.1991 sowie der des WWA München vom 20.03.1991 besteht die Besorgnis einer Grundwassergefährdung sowie die Gefahr einer Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung aufgrund der Verseuchung des Bodens; dies gilt insbesondere für den Bereich des Kindergartens St. Joseph (Gutachten der IFUWA vom 06.11.1990). Weiterhin besteht aufgrund der Stellungnahmen der genannten Behörden die Gefahr einer Verunreinigung des Bodens im oberflächennahen Bereich.

Der Forderung sowohl des Staatlichen Gesundheitsamtes Ebersberg wie auch der des WWA München, etwaige Auswirkungen auf das Grundwasser sowie etwaige Auswirkungen auf die Gesundheit der Bewohner des Geländes bzw. der Kinder des Kindergartens St. Joseph durch weitere rasterförmige Untersuchungen zu erforschen, hat die Antragstellerin im Kern nicht widersprochen. Zwischen diesen Gefahren für die Gesundheit der Bewohner des Geländes wie auch für das Grundwasser und dem Betrieb des Schwellenimprägnierungswerks sowie des Schwellenlagerplatzes durch die Antragstellerin besteht ein enger Zusammenhang, da bei dem genannten Betrieb u.a. auch Teerölpräparate (Carbolineum) zur Anwendung kamen. Durch die jahrzehntelange Behandlung und Lagerung von Schwellenhölzern besteht das Risiko einer Verunreinigung des Bodens mit Bestandteilen des Steinkohlenteerröls (Carbolineum), u.a. polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe. Steinkohlenteeröl gehört zu den krebserzeugenden Stoffen. Weitere eingesetzte Holzimprägnierungsverfahren können auch Schwermetallverunreinigungen des Bodens, im besonderen durch Quecksilber (Kyan-Verfahren) nach sich gezogen haben (vgl. dazu Gutachten der IFUWA vom 06.11.1990).

Im Gegensatz zur Ansicht der Antragstellerin betrifft die angefochtene Anordnung die Beseitigung dieser Störung und nicht bloß die Ermittlung eines Sachverhaltes zur Vorbereitung späterer Anordnungen, sohin ist hier zu Recht die Antragstellerin herangezogen worden. Denn soweit es sich um die Beseitigung einer erkannten Störung handelt, ist vorrangig der Störer in Anspruch zu nehmen, während eigene behördliche Maßnahmen nur bei Unmöglichkeit, Unzulässigkeit oder Erfolglosigkeit der An-

ordnungen in Betracht kommen (vgl. BayVGH, a.a.O.). Die von der Gemeinde Kirchseeon in Auftrag gegebenen Gutachten haben als Ergebnis die Erkenntnis der Störung hervorgebracht, da anhand der Ergebnisse zum Teil erhebliche Belastungen des Bodens an PAK und Schwermetallen, insbesondere Zink und Blei, zu erkennen sind.

Die angeordneten Untersuchungen dienen dazu, die Abgrenzung der Verunreinigungen zu bestimmen und festzustellen, wo die Verunreinigungen liegen und wie sie technisch zu beseitigen sind. Weiterhin sind zur Abschätzung der Gefährdung des Grundwassers insbesondere durch Auslaugung noch weitere Gegebenheiten wie Eluierbarkeit und Mobilität der Schadstoffe von ausschlaggebender Bedeutung. Es wird sohin im Vollzug des Bescheides noch einiges zu "erforschen" geben, worauf verschiedene Formulierungen auch hinweisen.

Dieser Vorgang insgesamt stellt sich aber nicht als Erforschung, sondern als Beseitigung einer bereits erkannten Gefahr dar (vgl. BayVGH, Beschl. vom 21.11.1988 Nr. 20 CS 88.2324, BayVBl 1989, 467 ff.).

Die Antragstellerin konnte als Handlungsstörerin zur Beseitigung der Störung verpflichtet werden, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 LStVG; diese Entscheidung hat die Behörde ermessensfehlerfrei getroffen.

Grundsätzlich hat die Inanspruchnahme des Handlungsstörers Vorrang vor derjenigen des Zustandsstörers (vgl. BayVGH, Beschl. vom 13.05.1986, a.a.O.). Zwar liegt im vorliegenden Fall die Verursachung der Störung lange zurück; jedoch ist sie auf den Betrieb des Schwellenimprägnierungswerkes, des Lagerplatzes für imprägnierte Schwellen und auf die Lagerung des Teerölbehälters durch die Antragstellerin bzw. ihre Rechtsvorgängerin zurückzuführen, wie dies den Gutachten der IFUWA zu entnehmen ist. Dem steht auch nicht entgegen, daß die Gemeinde Kirchseeon das von der Antragstellerin 1960 erworbene Gelände als Baugebiet auswies; denn diese planerische Maßnahme hat die tatsächliche Verseuchung des Erdreiches mit Schwermetallen und PAK nicht verursacht.

Auch der Kaufvertrag vom 26.01.1960 zwischen der Antragstellerin und der Gemeinde Kirchseeon führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Inwieweit in der Bestimmung V a) "gehaftet wird nicht ... für die Bodenbeschaffenheit" ein Haftungsausschluß enthalten ist, ist sehr fraglich, möglicherweise gibt das zur Ermittlung des Kaufpreises eingeholte Sachverständigengutachten - Ziff. III des Kaufvertrages - einen Aufschluß. Diese Fragen müssen hier im summarischen Verfahren zurückstehen; soweit sie klärungsbedürftig sind, sind sie im Hauptsacheverfahren einer Klärung zuzuführen. Denn die Käuferin des Grundstücks ist nicht mehr Eigentümerin desselben, käme also als Zu-

standsstörerin nicht in Betracht.

Der Hinweis auf das Urteil des BGH von 26.01.1989 (BayVBl 1989, S. 346 ff.) geht ins Leere, da diese Entscheidung das hier nicht zu erörternde Verhältnis Käufer - Gemeinde betrifft. Im übrigen hat die Behörde zu Recht berücksichtigt, daß bei der Auswahl unter mehreren Störern auch die Wirksamkeit und Schnelligkeit des Eingreifens und die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen zu berücksichtigen ist. Sollte sich aufgrund der Untersuchungen herausstellen, daß die Verunreinigungen des Bodens nicht durch das Betreiben von Anlagen der Antragstellerin verursacht wurden, so kann immer noch im Wege der Kostenübernahme durch die Behörde ein Ausgleich geschaffen werden.

Auch sonst sind keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Anordnung ersichtlich. Die Behörde hat die von den notwendigen Sanierungsmaßnahmen betroffenen Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigten schriftlich auf die notwendige Duldungspflicht hingewiesen. Einwendungen wurden nicht erhoben. Hinsichtlich der Eilbedürftigkeit wurde auch von dem Vertreter des WWA in der mündlichen Verhandlung vom 17.12.1991 darauf hingewiesen, daß die angeordneten Sanierungsmaßnahmen sofort vorzunehmen sind, weil sonst die Gefahr einer Grundwasserseuchung gegeben ist. Gerade weil die Verunreinigungen bereits längere Zeit zurückliegen, ist eine baldmöglichste Sanierung erforderlich.

Der Antrag war mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

Streitwert: §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz - GKG -. Bei der Streitwertfestsetzung waren die Kosten der angeordneten Maßnahmen zu berücksichtigen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen Nummern I und II des Beschlusses können Sie Beschwerde einlegen. Über die Beschwerde entscheidet der Bayer. Verwaltungsgerichtshof in München. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses einzulegen. In Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist die Beschwerde nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- DM nicht übersteigt.

Gegen die Streitwertfestsetzung (Nummer III des Beschlusses) können Sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung im Antragsverfahren rechtskräftig geworden ist oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, ebenfalls Beschwerde einlegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Beschlusses eingelegt werden. Diese Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes

100,-- DM übersteigt.

Die Beschwerde ist innerhalb der jeweiligen Frist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Bayer. Verwaltungsgericht München in München, Bayerstraße 30 (Briefanschrift: 8000 München 2, Postfach 20 04 28), einzulegen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof in München, Ludwigstraße 23 (Briefanschrift: 8000 München 34, Postfach 34 01 48), eingeht. Reichen Sie die Beschwerdeschrift bitte vierfach ein.

Von Lepel

Dr. Mayr

Müller