

Az.: 4 A 681/08
13 K 935/05

Ausfertigung



Verkündet am 23.11.2010
gez. Ufer
Urkundsbeamtin

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch die Geschäftsführerin

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Landkreis Görlitz
vertreten durch den Landrat
Hugo-Keller-Straße 14, 02826 Görlitz

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

wegen

Altlastenfreistellung
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Meng und die Richterin am Verwaltungsgericht Koar aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 23. November 2010

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 28. März 2006 - 13 K 935/05 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen ein Urteil, das ihre auf Altlastenfreistellung für eine Betriebsdeponie gerichtete Verpflichtungsklage abgewiesen hat.

Seit 1982/83 betrieb der VEB in der Gemeinde K....., Flur., im Tagebaurestloch..... eine Industriemüllkippe mit entsprechender Standortgenehmigung. Es wurden im Wesentlichen die bei dem Betrieb der nahegelegenen Gießerei K..... anfallenden Formsande, Aschen, Abbruchmassen und Hochofenschlacken verkippt.

1990 wurde die K..... GmbH - eine Treuhandgesellschaft - gegründet, die sowohl die Gießerei als auch die Deponie zunächst weiter betrieb. Das Deponiegrundstück stand nicht in ihrem Eigentum.

Mit Schriftsätzen vom 20.3.1992, die am 24.3.1992 beim Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung und am 26.3.1992 beim Regierungspräsidium Dresden ein-

gingen, beantragte die K..... GmbH formlos die Freistellung von Altlasten für die von ihr genutzte Industriemüllkippe. Des Weiteren stellte sie einen Altlastenfreistellungsantrag für das Betriebsgelände der von ihr betriebenen Gießerei. Sie verwies darauf, dass neben den Betriebsabfällen auch Hausmüll und in geringen Mengen Asbestreste verkippt worden seien. 1990 seien zur Sicherung der Böschungen Aufsatzsprengungen durchgeführt worden, wodurch es zum Abgleiten des Deponiekörpers in den wassergefüllten Bereich des Restloches gekommen sei. Derzeit beschränke sich die Verkipfung ausschließlich auf den trockenen Teil des Restloches. Untersuchungen auf Umweltbelastungen seien nicht durchgeführt worden, derartige würden aber vermutet. Der Verbringung der Abfälle auf die oberirdische Deponie sei zugestimmt worden. Um Sanierungs- und Rekultivierungsmaßnahmen einleiten zu können, müsste eine Gefährdungsanalyse erarbeitet werden.

Im Dezember 1992 reichte die K..... GmbH den Formblattantrag nach. Die Frage zu Umfang und Zeitplan beabsichtigter Investitionen wurde mit „Abhängig von Entscheidung zum Antrag auf Weiterführung“ beantwortet. Es wurde angegeben, dass die bisherigen Arbeitskräfte (bezeichnet mit „Teilzeitarbeit“) weiterbeschäftigt würden, neue Arbeitsplätze sollten nicht geschaffen werden.

Mit Verträgen/Nachträgen vom 29.11.1996, 2.12.1996 und 25.2.1997 wurde die K..... GmbH privatisiert. Die Gießerei und die Deponie wurden weiterhin betrieben. Aufgrund des Vermögenszuordnungs- und Aufhebungsbescheides des Präsidenten der BvS vom 18.6.1998 wurde die K..... GmbH nach Vermessung und Bildung des Flurstückes 7/2 als Eigentümerin des Deponiegrundstückes am 13.7.1999 im Grundbuch eingetragen.

Nachdem die K..... GmbH auf mehrfache Aufforderungen des damaligen Regierungspräsidiums, die altlastenbedingten Investitionshemmnisse darzulegen, nicht reagierte, wurden mit Bescheid vom 23.10.2000 die Altlastenfreistellungsanträge (Betriebsgelände und Industriemüllkippe) abgelehnt. Voraussetzung für eine Freistellung sei der Nachweis, dass die Altlastenproblematik ein Investitionshemmnis darstelle. Dies sei nicht der Fall, wenn die Altlasten für die Verwirklichung des Vorhabens des Antragstellers nicht hinderlich seien. Da die Antragstellerin hierzu keine Angaben gemacht habe, seien die Anträge abzulehnen.

Hiergegen legte die K..... GmbH am 16.11.2000 Widerspruch ein. In der Begründung wurden erstmals die Investitionen für den Zeitraum 1991 bis 1996 (bis zur Privatisierung) mit etwa 61 Mio. DM und für den Zeitraum von 1996 bis 2000 mit etwa 11,8 Mio. DM beziffert. Bis zur Privatisierung seien die Arbeitskräfte von 635 auf 193 verringert, danach auf 202 erhöht worden. Die im Rahmen der Privatisierung zugesagten Investitionen seien um 18% und die Dauerarbeitsplätze um 35% überschritten worden. Bis zum Jahr 2003 seien Investitionen in Höhe von 7,5 Mio. DM geplant. Die Anzahl der Arbeitsplätze werde auf jetzigem Niveau gehalten. Allein daraus, dass sie sich im Rahmen der Privatisierung verpflichtet hätte, die Freistellungsanträge fortzuführen, ergebe sich, dass die Freistellung ausschlaggebend für die Verwirklichung der weiteren Entwicklung der K..... GmbH sei.

Am 20.3.2001 zeigte die K..... GmbH die Stilllegung der Deponie zum 1.1.2002 an.

Am 20.8.2001 wurden verschiedene gesellschaftsrechtliche Verträge geschlossen bzw. gesellschaftsrechtliche Beschlüsse gefasst. In deren Konsequenz wurde der Betrieb, also das operative Geschäft der Deponie und der Gießerei auf die zuvor am 26.10.2000 neu gegründete K..... GmbH übertragen. Das Eigentum an den Grundstücken, darunter auch das des Deponiegrundstückes, verblieb bei der K..... GmbH, die mit der V..... GmbH verschmolzen wurde. Im Wege der Abspaltung ging unter anderem das Eigentum an dem Deponiegrundstück von der V..... GmbH auf die zugleich neu gegründete Klägerin über, die am 2.12.2003 als Eigentümerin des Deponiegrundstückes im Grundbuch eingetragen wurde. In der Folgezeit führte die Klägerin das Altlastenfreistellungsverfahren weiter.

Mit bestandskräftigem Bescheid des Regierungspräsidiums Dresden vom 28.6.2004 wurde gegenüber der K..... GmbH als Betreiberin der Abschluss der Betriebsdeponie entsprechend der Abschlussplanung angeordnet. In dem Bescheid wurde auf die von der K..... GmbH vorgelegte Abschlussplanung verwiesen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 14.4.2005 wurde der Widerspruch gegen die Ablehnung der Altlastenfreistellung hinsichtlich der Industriemüllkippe zurückgewiesen. Das Altlastenfreistellungsverfahren des Betriebsgeländes wurde abgetrennt. Von der Altlastenfreistellungsklausel seien kalkulierbare, planbare Vorsorgemaßnahmen und deren Kostenfolgen - hier die

Deponiestilllegungskosten nach Abfallrecht - nicht erfasst. Die Deponie sei nach dem 1.7.1990 weiterbetrieben worden, so dass für deren Stilllegung und die Kostenfolgen allein das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz einschlägig sei. Zweck der Freistellung sei, einen Investor von unkalkulierbaren altlastenbedingten Risiken zu befreien. Ein solches unkalkulierbares Risiko liege aber nicht vor, wenn eine Deponie weiter betrieben werde. Der Bescheid wurde ausweislich der Postzustellungsurkunde am 15.4.2005 in den Briefkasten der Klägerin eingelegt.

Am 18.5.2005 (Mittwoch) erhob die Klägerin hiergegen Klage. Sie vertrat die Auffassung, dass sie mit den gesellschaftsrechtlichen Verträgen vom 20.8.2001 den Freistellungsantrag übernommen habe. Das Regierungspräsidium habe die Deponie zu Unrecht aus dem Anwendungsbereich der Altlastenfreistellung ausgenommen. Eine derartige Einschränkung enthalte das Gesetz nicht. Der Aufwand zur Schließung der Deponie in Höhe von geschätzten 1,4 Mio. Euro stelle ein deutliches Investitionshemmnis dar, da in diesem Umfang Investitionen für Bau und Maschinen nicht getätigt werden könnten.

Mit Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 28.3.2006 wurde die Klage als unzulässig, weil verfristet, abgewiesen.

Auf den fristgemäß gestellten Zulassungsantrag der Klägerin wurde die Berufung mit Beschluss des Senats vom 18.11.2008 - 4 B 367/06 - zugelassen, da einiges dafür spreche, dass der Beweis einer nicht ordnungsgemäßen Zustellung des Widerspruchsbescheides durch den Postzusteller erbracht werden könne.

Im Berufungsverfahren trägt die Klägerin ausführlich und unter Beweisangeboten zur Zulässigkeit der Klage vor. Hinsichtlich der Begründetheit hält sie an ihrer bislang geäußerten Rechtsansicht fest.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden zu ändern und den Bescheid des Regierungspräsidiums Dresden vom 23.10.2000 in Form des Widerspruchsbescheides vom

14.4.2005 aufzuheben sowie den Beklagten zu verpflichten, die Freistellung auf der Grundlage des Antrages SMU-Reg. Nr.: positiv zu bescheiden,

hilfsweise, den Beklagten zu verpflichten, die Freistellung für diejenigen Sanierungs- und Sicherungskosten positiv zu bescheiden, die auf der Grundlage der schädlichen Beeinflussung des Grundwassers durch den Deponiekörper erforderlich werden.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er erwidert zur Frage der Zulässigkeit und verweist in der Sache auf die ergangenen Bescheide. Ergänzend trägt er vor, dass die Klägerin zu keinem Zeitpunkt Betreiberin der Deponie gewesen sei, folglich auch keine Kosten für die Stilllegung der Deponie habe tragen müssen. Folgerichtig sei die Stilllegungsverfügung gegenüber der K..... GmbH erlassen worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (vier Bände) sowie den Verwaltungsvorgang (ein Ordner) verwiesen. Diese Akten waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Verpflichtungsklage der Klägerin im Ergebnis zu Recht abgewiesen, denn diese ist jedenfalls unbegründet.

1. Der Senat sieht sich im vorliegenden Einzelfall nicht gehindert die Frage der Zulässigkeit der Klage, deren Beantwortung eine Beweisaufnahme erforderlich machen würde, unbeantwortet zu lassen. Zwar handelt es sich bei der Einhaltung der Klagefrist um eine Sachurteilsvoraussetzung, die eine Prüfung des Gerichts in der Sache grundsätzlich nur dann erlaubt, wenn sie gegeben ist (vgl. Ehlers, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand Mai 2010, Vorb § 40 Rn. 3). Hiervon ist im vorliegenden Einzelfall jedoch abzuweichen, weil die Begründetheitsprüfung zu einem offensichtlichen Unterliegen der Klägerin führt (vgl. unten 2.), das Sachurteil für den Beklagten im Vergleich zum Prozessurteil keinen Nachteil bringt

und Gründe der Prozessökonomie einer Beweisaufnahme zur Klärung der Zulässigkeit der Klage entgegenstehen.

Im Falle der Abweisung der Klage als unbegründet, entstünde dem Beklagten im Vergleich zum Erlass eines Prozessurteils kein Nachteil (zur Rechtskraftproblematik: BVerwG, Urt. v. 10.4.1968, NJW 1968, 1795). In beiden Fällen würden die ablehnenden Bescheide unterschiedslos in Bestandskraft erwachsen und einer erneuten Entscheidung in der Sache entgegenstehen. Darüber hinaus könnte die Klägerin angesichts der für die Stellung von Altlastenfreistellungsanträgen geltenden Antragsfrist in Art. 1 § 4 Abs. 3 Satz 4 des nach Maßgabe der Anlage II Kapitel XII Abschnitt III Nr. 1 b des Einigungsvertrages vom 31.8.1990 i. V. m. Art. 1 des Gesetzes vom 23.9.1990 (BGBl. 1990 II Seite 1226) fortgeltenden Umweltrahmengesetzes der DDR vom 29.6.1990 (GBl. I Nr. 42 S. 649) in der Fassung des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22.3.1991 (BGBl. I S. 766) - UmwRG - auch keinen fristgemäßen erneuten Antrag stellen, der im Falle des Erlasses eines Prozessurteils bei Verpflichtungssituationen in bestimmten Konstellationen zu einer erneuten Sachentscheidung führen könnte.

Angesichts dessen sieht der Senat aus Gründen der Prozessökonomie von der sonst erforderlich werdenden Beweisaufnahme zur Klärung der Frage der ordnungsgemäßen Zustellung des Widerspruchsbescheides ab, zumal letztere aufgrund des Zeitablaufs ohnehin mit erheblichen Unwägbarkeiten, wenn nicht gar mit einer mangelnden Beweisbarkeit (etwa der Funktionsfähigkeit technischer Anlagen im Jahr 2005) verbunden ist. Es wäre den Beteiligten schwer vermittelbar, eine umfangreiche, zeitraubende und kostenintensive Beweisaufnahme durchzuführen, um im Falle der Feststellung der Zulässigkeit der Klage diese dennoch auf der Basis offensichtlicher Unbegründetheit abzuweisen (so im Ergebnis auch: BVerwG, Urt. v. 12.12.2001, BVerwGE 115, 302).

2. Die Verpflichtungsklage ist sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag unbegründet. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Altlastenfreistellung für die auf dem Flurstück 7/2 der Flur.. der Gemarkung K..... gelegene Betriebsdeponie noch auf erneute Verbescheidung des gestellten Antrages, so dass der ablehnende Bescheid des Regierungspräsidiums Dresden vom 23.10.2000 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 14.4.05 die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Altlastenfreistellung sind nicht erfüllt. Innerhalb der Antragsfrist wurde kein Investitionsvorhaben bezeichnet (vgl. unten 2.1.). Die Klägerin hat das - nicht fristgerecht bezeichnete - Investitionsvorhaben nicht als Rechtsnachfolgerin fortgeführt (vgl. unten 2.2.).

2.1. Gemäß Art. 1 § 4 Abs. 3 UmwRG sind Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Anlagen und Grundstücken, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, für die durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstücks vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde sie von der Verantwortung freistellt (Satz 1). Eine Freistellung kann erfolgen, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Eigentümers, des Besitzers oder des Erwerbers, der durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstücks möglicherweise Geschädigten, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist (Satz 2). Der Antrag auf Freistellung muss spätestens innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen - Hemmnisbeseitigungsgesetz - gestellt sein (Satz 4). Da dieses Gesetz am 29.3.1991 in Kraft trat, lief die Antragsfrist am 28.3.1992 ab.

Innerhalb dieser Antragsfrist muss ein Investitionsvorhaben gegenüber der Freistellungsbehörde jedenfalls in seinen Grundzügen hinreichend konkret angezeigt werden (SächsOVG, Beschl. v. 14.9.2009 - 4 B 699/07 -, juris). Dies folgt aus dem Zweck der Altlastenfreistellung und der Antragsfrist.

Die Intention des Umweltrahmengesetzes liegt darin, Investitionshemmnisse zu beseitigen. Es handelt sich um eine wirtschaftspolitische Regelung, die einen Anreiz für Investoren schaffen sollte, im Anlaufzeitraum nach der Wende Kapital in die neuen Bundesländer einzubringen und damit dort Arbeitsplätze zu schaffen (BT-Drs. 12/216, S. 9). Die Antragsfrist zwang potenzielle Investoren zu einer zeitnahen Entscheidung und muss damit als Instrument für einen raschen wirtschaftlichen Anschub in den neuen Bundesländern verstanden werden. Gleichzeitig sollte durch die Befristung sichergestellt werden, dass es durch die Freistellungsregelung nicht längerfristig zu einer Rechtsdisharmonie hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die in der Vergangenheit durch den Betrieb von Anlagen verursachten Schäden kommt (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.1.2006 - 11 B 3.05 - juris).

Die Antragsfrist will daher nicht nur eine zeitnahe abschließende Erfassung der Freistellungsanträge gewährleisten; vielmehr wohnt ihr auch ein materieller Gehalt inne, der zeitnahe Investitionsentscheidungen für einen raschen Anschub in den neuen Bundesländern sicherstellen will. Eine erstmalige Bezeichnung eines Investitionsvorhabens erst weit nach Ablauf der Antragsfrist – hier im Rahmen des Widerspruchsverfahrens im Jahr 2000 - wird einerseits dem Zweck der Altlastenfreistellung und der Antragsfrist nicht gerecht und schafft andererseits Disharmonie zu Investoren, die ihre Investitionsentscheidung erst nach Ablauf der Antragsfrist getroffen haben, an der Stellung eines Freistellungsantrages wegen Fristablaufs aber gehindert sind. Von daher lag es für das Bundesverwaltungsgericht (Beschl. v. 20.12.2006 - 7 B 42/06 -, juris) „auf der Hand“, dass nur auf der Grundlage des „innerhalb der Frist bezeichneten Investitionsvorhabens“ entschieden werden kann, ob dieses mit Blick auf die anderen berührten Interessen eine Freistellung von der Sanierungsverantwortlichkeit rechtfertigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass anderenfalls der Gesetzeszweck nicht mehr griffe, weil es sich sonst nicht mehr um eine fristgebundene, in zeitlichem Zusammenhang mit der Wende stehende Anschubinvestition handeln könne.

Innerhalb der Antragsfrist hatte die K..... GmbH zwar einen Antrag auf Altlastenfreistellung gestellt. Die notwendige fristgerechte Bezeichnung eines Investitionsvorhabens ist jedoch unterblieben. Auch in dem erst nach Ablauf der Antragsfrist eingegangenen Formblattantrag befinden sich keine Ausführungen zu den beabsichtigten Investitionen. Es wurde vielmehr darauf verwiesen, dass zunächst die Entscheidung getroffen werden müsse, ob das Unternehmen überhaupt fortgeführt werde. Das Investitionsvorhaben wurde erstmals im Rahmen der Widerspruchsbegründung im Jahr 2000 mit der Fortführung der Gießerei und der Deponie und den dafür erforderlichen Investitionen, die teilweise bereits in der Vergangenheit geleistet wurden, und damit verfristet beschrieben.

2.2. Die Klägerin hat das - bereits nicht fristgerecht bezeichnete - Investitionsvorhaben auch nicht als etwaige Rechtsnachfolgerin fortgeführt.

Im Falle einer Rechtsnachfolge im Altlastenfreistellungsverfahren ist im Hinblick auf die Antragsfrist entscheidend, dass das ursprünglich bezeichnete Investitionsvorhaben jedenfalls in den wesentlichen Zügen beibehalten wird. Wird es hingegen durch ein neues Investitionsvor-

haben ersetzt, greift der Gesetzeszweck nicht (BVerwG, Beschl. v. 20.12.2006, a. a. O.). Gleiches muss gelten, wenn das Investitionsvorhaben entfällt.

Der Senat lässt dahinstehen, ob die Klägerin überhaupt wirksam Rechtsnachfolgerin hinsichtlich des Altlastenfreistellungsanspruches geworden ist. Jedenfalls hat sie das Investitionsvorhaben des Betriebs der Gießerei einschließlich Deponie nicht fortgeführt.

Die Klägerin hat weder die Gießerei noch die Deponie betrieben. Betreiberinnen waren die K..... GmbH und anschließend die K..... GmbH. Die Klägerin ist „lediglich“ Eigentümerin des Deponiegrundstückes geworden und zwar zu einem Zeitpunkt als die Stilllegung der Deponie bereits angezeigt gewesen war. Die Klägerin konnte daher sowohl rechtlich als auch tatsächlich das ursprüngliche Investitionsvorhaben nicht fortführen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung.

gez.:
Künzler

Meng

Koar

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 300.000,00 € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG. Nach der Rechtsprechung des Senats (Beschl. v. 22.1.2010 - 4 E 7/09 -, juris) lässt sich das Interesse eines Klägers in Altlastenfreistellungsverfahren vorrangig anhand der Höhe der Kosten, die für die Beseitigung der jeweiligen Altlasten angefallen sind oder voraussichtlich anfallen werden, bestimmen. Ausgehend von den von der Klägerin angegebenen Kosten für den Abschluss der Deponie von etwa 1 Mio. Euro hält es der Senat in Übereinstimmung mit den Beteiligten für angemessen, etwa ein Drittel dieses Betrages als Streitwert festzusetzen.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Meng

Koar

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*